

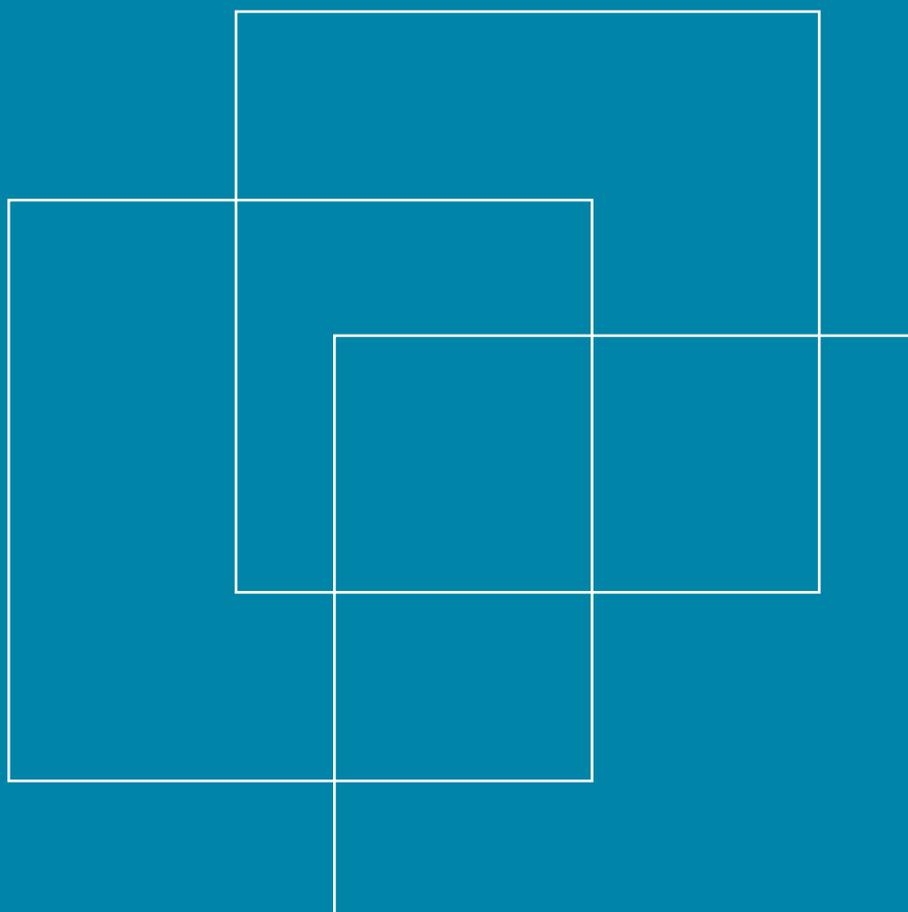


Internationales  
Arbeitsamt

Genf

**BERICHT DES GENERALDIREKTORS  
BEILAGE**

## Die Lage der Arbeitnehmer der besetzten arabischen Gebiete



**INTERNATIONALE ARBEITSKONFERENZ  
102. TAGUNG 2013**

**Internationale Arbeitskonferenz, 102. Tagung, 2013**

**Bericht des Generaldirektors**

**Beilage**

# **Die Lage der Arbeitnehmer der besetzten arabischen Gebiete**

ISBN 978-92-2-726851-6 (print)  
ISBN 978-92-2-726852-3 (web pdf)  
ISSN 0251-4095

---

*Erste Auflage 2013*

---

Die in Veröffentlichungen des IAA verwendeten, der Praxis der Vereinten Nationen entsprechenden Bezeichnungen sowie die Anordnung und Darstellung des Inhalts sind keinesfalls als eine Meinungsäußerung des Internationalen Arbeitsamtes hinsichtlich der Rechtsstellung irgendeines Landes, Gebietes oder Territoriums oder dessen Behörden oder hinsichtlich der Grenzen eines solchen Landes oder Gebietes aufzufassen.

Die Nennung von Firmen und gewerblichen Erzeugnissen und Verfahren bedeutet nicht, dass das Internationale Arbeitsamt sie billigt, und das Fehlen eines Hinweises auf eine bestimmte Firma oder ein bestimmtes Erzeugnis oder Verfahren ist nicht als Missbilligung aufzufassen.

Veröffentlichungen des IAA können bei größeren Buchhandlungen, den örtlichen Büros des IAA in zahlreichen Ländern oder direkt beim Internationalen Arbeitsamt, ILO Publications, CH-1211 Genf 22, Schweiz, bestellt werden. Auf Anfrage (pubvente@ilo.org) sind kostenlos Kataloge oder Verzeichnisse neuer Veröffentlichungen erhältlich.

Besuchen Sie auch unsere Website: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns).

---

## Vorwort

---

Gemäß dem Mandat der Internationalen Arbeitskonferenz habe ich erneut eine Mission entsandt, um einen Bericht über die Lage der Arbeitnehmer der besetzten arabischen Gebiete auszuarbeiten. Wie in der Vergangenheit besuchte die Mission das Westjordanland, einschließlich Ostjerusalem, Gaza, Israel und den besetzten syrischen Golan. Wie im letzten Jahr konnte sie die Arabische Republik Syrien nicht besuchen.

Die Mission führte ausführliche Gespräche mit Vertretern der Palästinensischen Behörde, der Regierung Israels, der Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer in Palästina und Israel, syrischen Bürgern des besetzten syrischen Golan und Vertretern der Vereinten Nationen sowie internationaler und nichtstaatlicher Organisationen. Sie alle lieferten Informationen, die in die Ausarbeitung dieses Berichts eingeflossen sind. Die Mission hat auch eine Reihe von Vor-Ort-Besuchen durchgeführt.

Ich bin sehr dankbar für die der Mission von allen ihren Gesprächspartnern gewährte Unterstützung, die erneut deutlich macht, dass die Werte der Internationalen Arbeitsorganisation breite Unterstützung finden. Wie immer hat die Mission ihre Tätigkeit mit dem Ziel durchgeführt, eine umfassende, genaue und unparteiische Beurteilung der Situation der Arbeitnehmer in den besetzten arabischen Gebieten vorzunehmen.

Die diesjährige Mission war die erste seit der Anerkennung Palästinas als Beobachterstaat ohne Mitgliedschaft durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen im November 2012. Der Bericht beschreibt eine Situation großer Unsicherheit, bei der die reale Gefahr einer Abwärtsspirale besteht, die alle wirtschaftlichen und sozialen Errungenschaften zunichtemachen könnte, die die internationale Gemeinschaft in den zwei Jahrzehnten nach den Oslo-Abkommen unterstützt hat. Im letztjährigen Bericht wurde vor einem gefährlichen politischen Stillstand gewarnt. Seinerzeit gab es jedoch noch immer gewisse Fortschritte bei wirtschaftlichem Wachstum, der Beschäftigung, dem sozialen Dialog und der Gleichstellung der Geschlechter im palästinensischen Arbeitsmarkt. Die schon damals empfindliche Wachstumsdynamik ist jetzt jedoch zum Stillstand gekommen, und eine fiskalische Krise verwandelt sich in eine wirtschaftliche und soziale Krise.

Wird nicht von allen Beteiligten in der Region und darüber hinaus entschlossen gehandelt, werden die Verheißungen des Friedensprozesses in weite Ferne rücken. Die fiskalische Krise der Palästinensischen Behörde ist nicht allein auf die Entscheidung Israels zurückzuführen, nach dem Beschluss der Generalversammlung der Vereinten Nationen zumindest vorübergehend die Zahlung von Zolleinnahmen einzustellen. Erschwerend kam hinzu, dass Geber weiterhin ihre Verpflichtungen und Zusagen nicht eingehalten haben.

Es wird auch immer offensichtlicher, dass die sich aus der anhaltenden Besatzung und den zunehmenden Siedlungsaktivitäten ergebenden Restriktionen die palästinensische Wirtschaft und vor allem ihren Privatsektor daran hindern, weitere Fortschritte zu machen. In dieser angespannten Lage besteht die Gefahr, dass das Vertrauen in die

Fähigkeit der Institutionen für einen palästinensischen Staat, Strategien für wirtschaftliches Wachstum mit menschenwürdiger Arbeit bei Achtung grundlegender Rechte umzusetzen, stark geschädigt wird.

Anstelle weiterer Fortschritte beim Aufbau eines Staates ist die palästinensische Wirtschaft jetzt mit stagnierendem Wachstum, höherer Arbeitslosigkeit, Armut und Nahrungsmittelabhängigkeit konfrontiert. Besonders akut ist die Lage in Gaza, wo die Situation ein alarmierendes Niveau erreicht hat und bald unerträglich werden wird. Die Rechte der Arbeitnehmer und Unternehmen in Gaza werden durch die anhaltende Blockade sowie durch eine Reihe neuer Restriktionen der De-facto-Behörden eingeschränkt.

Aus Sicht der IAO haben sich diese Entwicklungen besonders nachteilig auf die Situation und die Rechte der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber, die Arbeitsmarktinstitutionen und -behörden sowie auf die Praxis des sozialen Dialogs und der dreigliedrigen Zusammenarbeit ausgewirkt. In einer wirtschaftlichen Krise sind es immer die Schwächsten, die zuerst unter Druck geraten: Frauen und Männer, die ihren Arbeitsplatz verlieren oder keine menschenwürdige Beschäftigung finden können, Menschen, die sich in einer Notlage befinden und ausgebeutet werden können, und Menschen, die bei der Ernährung und Unterkunft auf Hilfe angewiesen sind.

Auf der internationalen Ebene gibt es jetzt mehr Bewegung, doch bislang waren die Reaktionen unberechenbar oder sogar widersprüchlich. Die Aufmerksamkeit der wichtigsten internationalen Akteure wurde abgelenkt durch einheimische Agenden in einer Zeit, in der nachhaltige Lösungen ihre stetige und konstruktive Mitwirkung erfordern würden. Und trotz verstärkter Versuche, mit Hilfe derer in der Region, die Zugang zu allen Parteien haben, die Kluft zwischen den Palästinensern zu schließen, sind keine echten Fortschritte in Sicht. Die Hinterlassenschaft der Aufstände der letzten zwei Jahre gegen autoritäre Regierungen in der arabischen Region manifestiert sich vor allem in lauten Forderungen nach Fairness und Rechenschaftspflicht durch ein Volk, das sein Schicksal nicht länger schweigsam erdulden will.

Somit ist klar, dass eine nachhaltige Lösung nicht von außen oder von einer der Parteien einer anderen oder von einem Mitglied der internationalen Gemeinschaft den Parteien des langandauernden Konflikts aufoktroziert werden kann. Lösungen müssen durch konzertierte Bemühungen gemäß der Reihenfolge der Dringlichkeit gefunden werden.

Zumindest sollte alles unterlassen werden, was die Situation weiter verschlimmert. Die israelische Reaktion auf den Beschluss der Generalversammlung der Vereinten Nationen hat die Parteien in gefährliche Nähe einer kritischen Schwelle gebracht. Der Palästinensischen Behörde die ihr rechtmäßig zustehenden Mittel vorzuenthalten, das schon jetzt beispiellose Tempo des Wachstums der Siedlungen noch weiter zu erhöhen und der palästinensischen Wirtschaft Restriktionen und die Last der Siedlungen aufzubürden, wird zwangsläufig den Glauben in die sich aus zwei Staaten für zwei Völker ergebenden Verheißungen zerstören. Was stattdessen erforderlich ist, sind Maßnahmen auf der Grundlage echter Verhandlungen, um den darniederliegenden Friedensprozess wiederzubeleben und wirtschaftliches Wachstum wiederherzustellen.

Diese Situation verlangt, dass Israel nicht nur die Restriktionen für Menschen und Unternehmen lockert, sondern sie völlig beseitigt und so die palästinensische Wirtschaft in den Lage versetzt, zu wachsen und menschenwürdige Arbeitsplätze zu schaffen. Dies erfordert eine stetige Unterstützung und verlässliche Finanzierung der für die Staatsführung und soziale Gerechtigkeit zuständigen Institutionen. Außerdem sind entschlossene Bemühungen erforderlich, damit der palästinensischen Verpflichtung zu sozialem Dialog und Rechtsstaatlichkeit Rechnung getragen wird. Alle Arbeitnehmer, unabhängig von

Ort und Art ihrer Beschäftigung, müssen mit Würde und unter Beachtung ihrer grundlegenden Rechte behandelt werden. Ferner müssen sie bei Verstößen über einen effektiven Zugang zu Rechtsmitteln verfügen.

Der IAO kommt bei der andauernden Unterstützung eines echten Friedensprozesses eine klare Rolle zu. Sie kann dazu beitragen, die Regierungsinstitutionen, auch solche, die sich mit Streitigkeiten und divergierenden Interessen und Bestrebungen befassen, durch sozialen Dialog, dreigliedrige Zusammenarbeit und Chancengleichheit zu stärken. Sie kann die Anerkennung und Verwirklichung der Rechte aller Parteien im Arbeitsmarkt unterstützen. Sie kann mithelfen, Gesetze, Politiken und Programme zur Förderung der vollen, produktiven und frei gewählten Beschäftigung zu entwickeln.

Die IAO kann Maßnahmen unterstützen, die durch privates Unternehmertum oder Genossenschaften Wachstum und Beschäftigung stärken. Sie kann beitragen zu dem Prozess, arbeitsrechtliche Bestimmungen einzuführen und anzuwenden. In Palästina wie in Israel kann sie mithelfen, Ausbeutung im Arbeitsmarkt zu beseitigen. Die IAO steht zu ihrer Verpflichtung, weitere Fortschritte auf dem Weg zur Gleichstellung der Geschlechter unterstützend zu begleiten.

Der Ausgangspunkt zur Verhütung einer Abwärtsspirale, die tiefer in die Krise und Verzweiflung führt, ist die Erkenntnis, dass die gegenwärtige Situation nicht länger tragbar ist, und daran wird sich nichts ändern, solange sie sich nicht auf soziale Gerechtigkeit stützt. Die internationale Gemeinschaft muss über Versprechungen und Wünsche hinausgehen. Jetzt gleichzeitig im politischen, wirtschaftlichen und sozialen Bereich zu handeln, ist ein humanitäres Gebot und der richtige Weg, um Vertrauen und die Voraussetzungen für echte Verbesserungen der Situation der Arbeitnehmer der besetzten arabischen Gebiete zu schaffen.

Dies ist keine unmögliche Aufgabe, denn es reicht die Erkenntnis, dass – wie in der Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation dargelegt – dauerhafter Friede nur geschaffen werden kann, wenn er sich auf soziale Gerechtigkeit stützt.

Mai 2013

Guy Ryder  
Generaldirektor



# Inhaltsverzeichnis

---

	<i>Seite</i>
Vorwort.....	iii
Einleitung .....	1
1. Unsicherheit und die Gefahr einer Abwärtsspirale.....	3
2. Wirtschaftliche Stagnation, und fortgesetzte Besatzung führen zu einem schwierigeren Arbeitsmarkt.....	7
3. Palästinensische Arbeitnehmer zwischen Ernüchterung und Verzweiflung .....	20
4. Regierungsführung und soziale Gerechtigkeit müssen gestärkt werden.....	31
5. Spannungen im besetzten syrischen Golan .....	44
Abschließende Bemerkungen.....	46
Quellennachweis .....	49
Anhang. Verzeichnis der Gesprächspartner .....	55



# Einleitung

---

1. Im Einklang mit der EntschlieÙung über die Auswirkungen der israelischen Siedlungen in Palästina und anderen besetzten arabischen Gebieten im Zusammenhang mit der Lage der arabischen Arbeitnehmer, die von der Internationalen Arbeitskonferenz auf ihrer 66. Tagung (1980) angenommen worden war, entsandte der Generaldirektor in diesem Jahr erneut eine Mission nach Israel und in die besetzten arabischen Gebiete, um eine möglichst umfassende Beurteilung der Lage der Arbeitnehmer der besetzten arabischen Gebiete vorzunehmen. Wie in den vergangenen Jahren bemühte sich die Mission darum, Informationen über die Lage der Arbeitnehmer des besetzten palästinensischen Gebiets (des Westjordanlands, einschließlich Ostjerusalems, und Gazas) und des besetzten syrischen Golan zusammenzutragen und zu bewerten.<sup>1</sup>
2. Die Vertreter des Generaldirektors lieÙen sich von den in der Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation, einschließlich der Erklärung von Philadelphia, sowie der Erklärung der IAO über grundlegende Rechte und Prinzipien bei der Arbeit und der Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung niedergelegten Grundsätzen und Zielen leiten. Außerdem orientierten sie sich an den von der Internationalen Arbeitskonferenz angenommenen EntschlieÙungen sowie an den in einschlägigen internationalen Arbeitsnormen enthaltenen und von den Aufsichtsgremien der IAO aufgestellten Grundsätzen.
3. Bei der Prüfung aller anstehenden Fragen, sowohl während der Mission als auch bei der Ausarbeitung dieses Berichts, lieÙen sich die Vertreter des Generaldirektors wie üblich von den einschlägigen Normen des humanitären Völkerrechts und internationalen Menschenrechtsnormen leiten, insbesondere vom Haager Abkommen von 1907 (betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkriegs) und vom Vierten Genfer Abkommen von 1949 (über den Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten), die auch von Israel unterzeichnet worden sind. Die Mission orientierte sich an den einschlägigen Resolutionen der Generalversammlung und des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, namentlich den Resolutionen 242 (1967), 338 (1973), 497 (1981), 1397 (2002), 1515 (2003), 1850 (2008) und 1860 (2009) des Sicherheitsrats. Sie berücksichtigte auch das Gutachten des Internationalen Gerichtshofs vom 9. Juli 2004 (IGH, 2004).
4. Der Generaldirektor betraute Kari Tapiola als seinen Sonderbeauftragten, Tariq Haq, Wirtschaftswissenschaftler in der Hauptabteilung Wirtschafts- und Arbeitsmarkt-

---

<sup>1</sup> Wie bereits in früheren Berichten dargelegt, hat die israelische Regierung ihren Standpunkt in der Frage des Golan wie folgt formuliert: „Ziel der Mission des IAA ist die Sammlung von Informationen für den Bericht des Generaldirektors über die besetzten arabischen Gebiete. Die Regierung Israels vertritt den Standpunkt, dass der Golan, auf den die israelische Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung angewendet worden sind, kein solches Gebiet ist. Unter diesem Gesichtspunkt ist der Mission des IAA als Zeichen des guten Willens und unter allem Vorbehalt die Genehmigung zum Besuch des Golan erteilt worden. Die Entscheidung, einen solchen offiziellen Besuch zu erleichtern, darf keinen Präzedenzfall darstellen und steht nicht im Widerspruch zum Standpunkt der israelischen Regierung“. Es wird daran erinnert, dass der Golan von Israel 1981 einseitig annektiert wurde und dass der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen in seiner Resolution 497 (1981) Israel aufforderte, den niemals von den Vereinten Nationen anerkannten Beschluss, den Golan zu annektieren, rückgängig zu machen.

analyse, Martin Oelz, Sachverständiger für Rechtsfragen der Hauptabteilung Arbeitsbedingungen und Gleichstellung sowie Shauna Olney, Koordinatorin im Gleichstellungsteam der Hauptabteilung Internationale Arbeitsnormen, mit der Mission, die von 15. bis 23. März 2013 stattfand. Mounir Kleibo, Vertreter der IAO in Jerusalem, sowie Rasha El Shurafa, Programmverantwortliche im Büro des Vertreters der IAO in Jerusalem, führten sämtliche Vorbereitungen für die Mission durch, der sie als Vollmitglieder angehörten.

5. Wegen der Sicherheitsrestriktionen der Vereinten Nationen war der Sonderberichterstatter des Generaldirektors nicht in der Lage, die Arabische Republik Syrien zu besuchen, um dort Gespräche zu führen. Ein Ersuchen um schriftliche Informationen wurde an die Arabische Arbeitsorganisation (ALO) gerichtet, die der Mission daraufhin einen Bericht übermittelte.

6. Im Verlauf der Mission hatten die Vertreter des Generaldirektors zahlreiche Unterredungen und Treffen mit Gesprächspartnern auf israelischer und palästinensischer Seite sowie des besetzten syrischen Golan.<sup>2</sup> Sie trafen Vertreter von verschiedenen Ministerien und Institutionen der Palästinensischen Behörde und der Regierung Israels, palästinensischen und israelischen Verbänden der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber, nicht-staatlichen Organisationen und Forschungsinstitutionen sowie Führer örtlicher Gemeinschaften. Die Mission konsultierte auch Vertreter der Vereinten Nationen und anderer internationaler Organisationen.

7. Der Generaldirektor ist erneut allen beteiligten Parteien außerordentlich dankbar und möchte seiner Anerkennung dafür Ausdruck verleihen, dass seine Vertreter bei der Einholung der sachlichen Informationen, auf die sich dieser Bericht stützt, wie immer auf die volle Unterstützung aller Parteien, der Araber wie der Israelis, sowie der Vertreter der Organisationen des Systems der Vereinten Nationen zählen konnten. Die von der Regierung Israels, die Palästinensischen Behörde, den Sozialpartnern und der Arabischen Arbeitsorganisation erhaltenen schriftlichen Unterlagen werden dankend zur Kenntnis genommen.

8. Außer öffentlich zugänglichen Daten, Studien und Berichten berücksichtigt dieser Bericht die von der Mission vor Ort gesammelten schriftlichen und mündlichen Informationen. Die der Mission von ihren verschiedenen Gesprächspartnern übermittelten mündlichen Informationen wurden besonders gründlich geprüft und soweit wie möglich mit anderen verfügbaren Informationen abgeglichen. Die Lage der palästinensischen und anderen arabischen Arbeitnehmer wurde von den Mitgliedern der Mission einer unparteiischen und objektiven Prüfung unterzogen.

9. Seit dem letzten Bericht des Generaldirektors über die Lage der Arbeitnehmer der besetzten arabischen Gebiete hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen die Resolution 67/19 mit dem Titel „Der Status Palästinas in den Vereinten Nationen“ verabschiedet, in der sie beschloss, „Palästina in den Vereinten Nationen den Status eines Beobachterstaats ohne Mitgliedschaft zu gewähren, unbeschadet der erworbenen Rechte und Vorrechte und der Rolle der Palästinensischen Befreiungsorganisation in den Vereinten Nationen als der Vertreterin des palästinensischen Volkes, im Einklang mit den einschlägigen Resolutionen und der maßgeblichen Praxis“ (Vereinte Nationen, 2013a, Absatz 2). Der Generalsekretär der Vereinten Nationen hat diesbezüglich erklärt: „die Veränderung des Status Palästinas in den Vereinten Nationen [...] betrifft nicht Organisationen und Gremien außerhalb der Vereinten Nationen.“ (Vereinte Nationen, 2013a, Absatz 1).

---

<sup>2</sup> Ein Verzeichnis der Gesprächspartner findet sich im Anhang dieses Berichts.

---

## 1. Unsicherheit und die Gefahr einer Abwärtsspirale

10. Im November 2012 wurde Palästina von der Generalversammlung der Vereinten Nationen als Beobachterstaat anerkannt. Damit hatte Präsident Mahmoud Abbas zwar nicht ganz sein Ziel erreicht, als Mitgliedstaat anerkannt zu werden, es war jedoch ein starkes politisches Signal, das das Vertrauen in die palästinensische Führung stärkte. Die unmittelbaren wirtschaftlichen Auswirkungen waren jedoch negativ. Die erste Reaktion Israels, die Auszahlung von Zolleinnahmen an die Palästinensische Behörde zurückzustellen, führte in Verbindung mit der anhaltend geringer als erwartet ausfallenden Unterstützung der Geber zu einer weiteren Schwächung der palästinensischen Wirtschaft, wodurch das relativ hohe Wachstum der letzten Jahre zum Stillstand kam. Israel kündigte außerdem bedeutende Pläne für eine weitere Ausweitung von Siedlungen an, was u.a. dazu führen würde, Ostjerusalem abzuriegeln.

11. Die sich anschließende akute Haushaltskrise der Palästinensischen Behörde ist nach wie vor eine große Belastung für die soziale Situation im Westjordanland, einschließlich Ostjerusalem, und Gaza. Erschwerend kommt die andauernde politische Spaltung der Palästinenser hinzu, ohne dass eine tragfähige Lösung in Sicht wäre. Der unlängst erfolgte Rücktritt des Premierministers Salam Fayyad hat die herrschende Unsicherheit noch verstärkt. Der Sonderkoordinator der Vereinten Nationen für den Nahost-Friedensprozess, Robert Serry, erklärte am 25. März 2013, es sei illusorisch zu glauben, die gegenwärtige Situation könne endlos aufrechterhalten werden (Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, 2013). Er bezog sich in erster Linie auf die politische Situation, seine Aussage gilt jedoch auch für den sozialen Bereich und die Beschäftigung.

12. Vor Ort gibt es keinen echten Status quo, der „aufrechterhalten“ werden könnte. Die Siedlungsaktivitäten, Inhaftierungen und Abrisstätigkeiten von Häusern und anderen palästinensischen Bauten dauern an. Verschärft werden die Spannungen durch die fortgesetzte Inhaftierung einer großen Zahl palästinensischer Gefangener durch Israel und durch gelegentliche Gewaltausbrüche in Gaza. Von den auf die Besatzung zurückzuführenden Einschränkungen der Bewegungsfreiheit und Wirtschaftstätigkeit sind praktisch alle Palästinenser betroffen. In einigen Gebieten, z. B. in dem in den Abkommen von Oslo festgelegten Gebiet C und in Ostjerusalem werden wirtschaftliche Aktivitäten oder Initiativen durch diese Einschränkungen stark behindert oder sogar unmöglich, und sie führen dazu, dass sämtliche Wirtschaftstätigkeiten von der Siedlungswirtschaft abhängig sind und von ihr bestimmt werden. Einige Restriktionen wurden zwar gelockert, jedoch auf unberechenbare Weise, das System selbst besteht jedoch fort.

13. Die Geber – auf allen Seiten – halten sich zurück. Die palästinensische Arbeitslosigkeit steigt wieder an, das Wirtschaftswachstum verliert an Kraft und Armut und Ernährungsunsicherheit nehmen immer mehr zu. Das Ziel der Zweistaatenlösung rückt zunehmend in die Ferne in einer Zeit, in der die politische, wirtschaftliche und soziale Logik es erfordern würde, dass energische und sichtbare Maßnahmen zu ihrer Verwirklichung ergriffen werden. Schließlich haben noch vor zwei Jahren die Vereinten Nationen, die Weltbank und der Internationale Währungsfonds gemeinsam die Ansicht vertreten, die palästinensischen Institutionen seien ausreichend gereift, um den neu entstehenden Staat zu unterstützen. Jetzt besteht die Gefahr, dass sich das Fenster der Gelegenheit schließt, und dies trotz des einhelligen nationalen und internationalen Eintretens für die Verwirklichung und Unterstützung einer Zweistaatenlösung, während keine andere realistische Alternative vorhanden ist.

14. Die Aussichten für Verhandlungen und für eine palästinensische Aussöhnung verdüstern sich zusehends durch den wachsenden Autoritätsverlust der politischen Führer auf allen Seiten. Junge Menschen wollen sich bei der Konfrontation zwischen den palästinensischen Parteien nicht immer einer Seite anschließen, und eine solche Konfrontation mag angesichts der täglichen Schwierigkeiten der Menschen als externes und weit entferntes Problem erscheinen. Letztlich ist es möglich, dass sich der Unwillen gegen alle bestehenden Parteien richtet. Es besteht die Gefahr, dass das Vertrauen in das ganze System untergraben wird. Trotz all der Konflikte und Widersprüche besteht eine Hinterlassenschaft des „arabischen Erwachens“ fort: Nirgendwo in der Region sind Menschen länger bereit, sich schweigend ihrem Schicksal zu ergeben. Wie immer die Zukunft auch aussehen mag, sie wird nicht mit stillschweigender Duldung hingenommen werden.

15. Durch die weiteren Siedlungsaktivitäten im Gebiet C und in der Umgebung von Ostjerusalem könnte dem Friedensprozess ein tödlicher Schlag versetzt werden. Sollen die jüngsten Gespräche, darunter auch die nach dem Besuch im März 2013 des Präsidenten der Vereinigten Staaten in der Region, wirklich etwas bewirken, dann zumindest dies, dass der Welle der Siedlungstätigkeiten Einhalt geboten wird. Dies ist nicht nur ein politisches Gebot. Eine Befreiung von der menschlichen und wirtschaftlichen Last der Siedlungen ist für tragfähiges Wachstum der palästinensischen Wirtschaft unerlässlich, auch für die Aussichten der Förderung des Wachstums durch die Entwicklung des privaten Sektors.

16. In früheren Berichten konnten bemerkenswerte Leistungen bei der Schaffung von Grundlagen für die Institutionen eines palästinensischen Staates dokumentiert werden. Fortschritte können weiterhin bei der Gleichstellung der Geschlechter und insbesondere bei den Tätigkeiten der Sozialpartner verzeichnet werden. Doch ein großer Teil der Diskussionen bezieht sich auf zukünftige Pläne, Visionen und Wünsche, die finanzielle Mittel und Erfahrungen erfordern, die nur Institutionen und ein funktionierender sozialer Dialog bereitstellen können. Besorgniserregend ist, wenn allein die Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung als Schlüsselindikator für Fortschritt angesehen wird, insbesondere wenn dies mit der Aufforderung einhergehen muss, dass die Sicherheitskräfte ihre Bilanz im Bereich der Menschenrechtsfragen verbessern müssen (UNSCO, 2013a).

## Abhängigkeit und Not in Gaza

17. Was wirtschaftliche und humanitäre Bedürfnisse betrifft, so ist die Situation in Gaza jetzt schlechter als Ende der 1990er Jahre. Die dort lebenden Menschen – Arbeitnehmer und Unternehmer – müssen sich mit der Kombination einer externen Blockade und einer zunehmend strengen Herrschaft der De-facto-Behörden auseinandersetzen. Die Unberechenbarkeit der Situation verhindert jede sinnvolle Planung von Wirtschaftstätigkeiten. Der von den De-facto-Behörden regulierte und besteuerte Handel durch die Tunnel hat die Wirtschaftstätigkeit weiter gestützt, obwohl er illegal ist. Die Risiken für Sicherheit und Gesundheit der Tausenden in den Tunneln beschäftigten Arbeitnehmer sind erheblich, und es hat zahlreiche tödliche Unfälle gegeben. Ägypten trifft gegenwärtig Maßnahmen, um diese illegale Praxis zu beenden, und es ist vorgesehen, dass der Handel über den israelischen Übergang Kerem Shalom abgewickelt wird. Gegenwärtig lässt sich jedoch nicht sagen, wie erfolgreich diese Umwandlung sein wird.

18. Für 75 Prozent seiner Bevölkerung ist Gaza weiterhin von Nahrungsmittelhilfe abhängig. Wie prekär die Situation ist, zeigte sich kurz nach dem Besuch der Mission an gewalttätigen Demonstrationen, die das Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA) zwangen, die Nahrungsmittelverteilung vorübergehend einzustellen. Über die Hälfte der verheirateten Frauen in Gaza waren Opfer häus-

licher Gewalt (PCBS, 2011a), und es gibt Anzeichen dafür, dass diese Gewalt zunimmt, wenn sich die wirtschaftliche Lage verschlechtert. Die Situation in Gaza liefert auch den Beweis, dass sich Investitionen in Bildung nicht immer auszahlen: Über 80 Prozent der Frauen mit einem Universitätsabschluss sind arbeitslos.

19. Im Verlauf der Feindseligkeiten im November 2012 wurden in Gaza 158 Palästinenser getötet; sechs Israelis stoben durch palästinensische Raketen. Durch den Konflikt wurden 328 Wohnungen zerstört oder schwer beschädigt und Tausende von Menschen vertrieben. Seit unter Vermittlung Ägyptens ein Waffenstillstand ausgehandelt wurde, gab es nur eine begrenzte Zahl von Vorfällen an der Grenze von Gaza. Der Beitrag regionaler Akteure, die ein großes Interesse an Frieden und Stabilität in der Region und Zugang zu den beteiligten Parteien haben, ist für den weiteren Umgang mit der Situation in Gaza von entscheidender Bedeutung.

## Schlaglicht auf den Mangel an Schutz der palästinensischen Arbeitnehmer

20. Dieser Bericht untersucht die Situation der palästinensischen Arbeitnehmer in Israel und den Siedlungen, eine Frage, die Gegenstand wachsender Aufmerksamkeit und Sorge ist. Israelische Arbeitgeber haben erklärt, sie bevorzugten zwar palästinensische Arbeitnehmer gegenüber Arbeitsmigranten, sie seien jedoch diesbezüglich nur eingeschränkt handlungsfähig. Die Quoten sind zwar angehoben worden, Altersgrenzen und unberechenbare Sicherheitsrestriktionen führen jedoch zu einer unzureichenden Nutzung von Einreise- und Arbeitsgenehmigungen. Die Behandlung palästinensischer Arbeitnehmer an Kontrollpunkten und beim Transport führt zu Spannungen. Trotz der Bemühungen von Gewerkschaften ist es für palästinensische Arbeitnehmer noch immer sehr schwierig, bei einer Verletzung ihrer Rechte rechtliche Ansprüche geltend zu machen.

21. Die Arbeit in den Siedlungen ist weiterhin weitgehend unreguliert und anfällig für Missbrauch. Der Präsident des Rechnungshofs und Ombudsmann Israels hat kürzlich das zögerliche Handeln der israelischen Behörden bei der Überwachung der Löhne, des Arbeitsschutzes und der Sozialversicherung für alle Arbeitnehmer in den Siedlungen, einschließlich der Palästinenser, kritisiert. Gegenwärtig arbeiten Tausende Palästinenser in diesem „Zwischenbereich“ zwischen den beiden Arbeitsmärkten. Sie würden dieser Arbeit vielleicht nicht den Vorzug geben, aber angesichts der Lohnvorteile und der wirtschaftlichen Realität im Westjordanland, einschließlich Ostjerusalem, kann man nicht von echter Entscheidungsfreiheit sprechen.

## Begrenzte Aussichten des privaten Sektors

22. In der Zusammenfassung des Vorsitzenden der Sitzung des Ad-hoc-Verbindungsausschusses am 19. März 2013 in Brüssel heißt es wie folgt: „Es sind dringend konzentrierte Maßnahmen von der Palästinensischen Behörde, Israel und der internationalen Gemeinschaft erforderlich, um die fiskalische Situation der Palästinensischen Behörde zu stabilisieren und dem vom Privatsektor ausgehenden Wirtschaftswachstum neue Impulse zu verleihen.“ (Ad-hoc-Verbindungsausschuss, 2013). Gegenwärtig sind die Aussichten, dass der palästinensische Privatsektor zu einem Teil der Lösung wird, eher unsicher. Die Handelskammer in Ostjerusalem ist weiterhin geschlossen. In Gaza haben die De-facto-Behörden den Vorsitzenden der Kammer abgesetzt und eigene Vorschriften für Händler festgelegt, die Genehmigungen beantragen. Im Westjordanland haben selbst die erfolgreichsten palästinensischen Unternehmer erklärt, in Bezug auf Regeln und poli-

tische Vorschriften müssten sie in einem Grenzbereich operieren und diesen gelegentlich auch überschreiten.

23. Pläne für Industriezonen und touristische Unterhaltungsangebote müssen im Kontext der Beschränkungen beim Zugang zu Land, Wasser und Märkten gesehen werden. Auf die israelischen Behörden zu setzen, kann in Einzelfällen erfolgreich sein, solange eine solche Verständigung nicht dazu führt, dass sich an der grundlegenden restriktiven Politik etwas ändert. Solche unberechenbaren Vorkehrungen sind jedoch kein Ersatz für systematische Maßnahmen, die es dem palästinensischen Privatsektor ermöglichen, zu planen und Maßnahmen für Wachstum und Beschäftigung zu ergreifen.

24. Die Aufforderung an den Privatsektor, mehr Verantwortung für Wachstum zu übernehmen, muss im Kontext der schwierigen Wirtschaftssituation gesehen werden. Die Haushaltsdisziplin und eine weitere Kürzung von Ausgaben – in erster Linie von Lohnausgaben – werden zwangsläufig wirtschaftliche und soziale Konsequenzen haben. Sie werden sich auf viele Menschen auswirken, bevor die Maßnahmen zur Förderung des Privatsektors Wirkung zeigen. Wenn Austeritätsmaßnahmen helfen und die Abwärts Spirale der Wirtschaft nicht weiter beschleunigen sollen, dürfen sie nicht isoliert betrachtet werden. Geber müssen dringend das zu erwartende Defizit in Höhe von 1,3 bis 1,4 Milliarden US-Dollar decken und mithelfen, die Finanzierungslücke von 0,4 Milliarden US-Dollar für dieses Jahr zu schließen. Das Wachstum des Privatsektors muss gefördert werden, indem der palästinensische Zugang zum Gebiet C und zu regionalen und internationalen Märkten deutlich verbessert wird. Im Übrigen muss das Vertrauen durch eine Wiederaufnahme des politischen Verhandlungsprozesses gestärkt werden. Vor diesem Hintergrund muss ein effektiver sozialer Dialog in Palästina integraler Bestandteil der Bemühungen zur Bewältigung der Folgen der fiskalischen Krise sein.

## Besetzter syrischer Golan: Der Schatten des Konflikts in Syrien

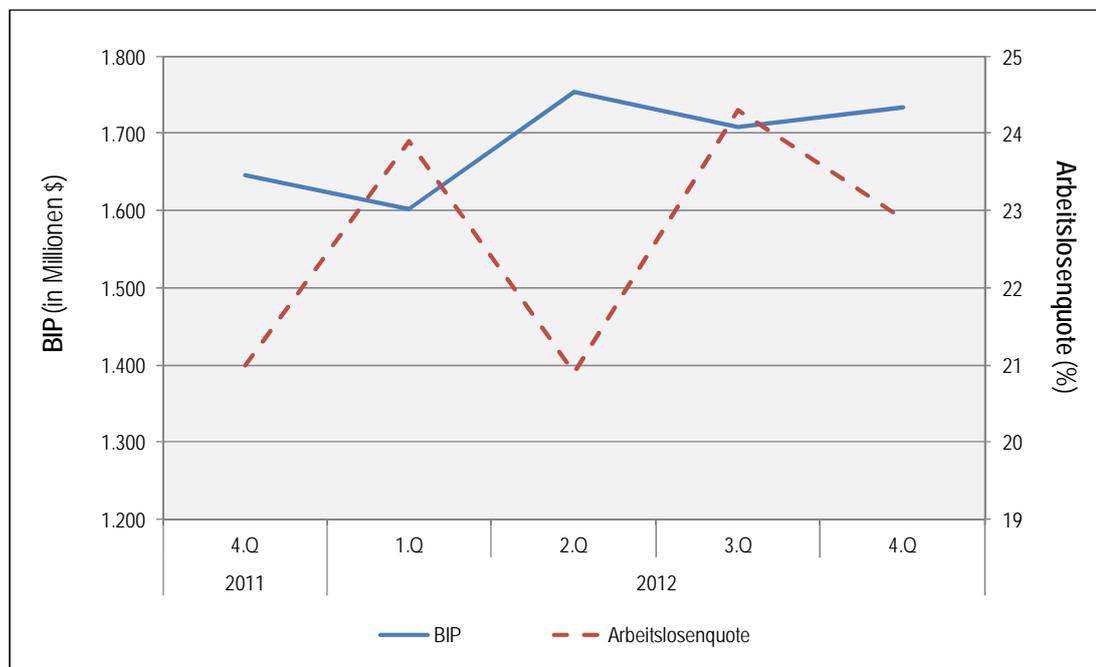
25. Die direkten Auswirkungen des syrischen Konflikts zeigen sich auf zumindest zweierlei Weise. In einigen Fällen hatten gewalttätige Vorfälle auch Auswirkungen auf den besetzten syrischen Golan. Gegensätze, die dem Konflikt in Syrien zugrundeliegen, sind auch für die unter der Besatzung lebenden syrischen Bürger spürbar. Die Aussichten und Existenzgrundlagen der syrischen Bürger haben sich nicht verbessert. Aufgrund von Wasserbeschränkungen und anderen Restriktionen verliert die Landwirtschaft zunehmend an Wettbewerbsfähigkeit. Angesichts der geringen Anzahl tatsächlicher Möglichkeiten – abgesehen von der persönlichen Entscheidung, ein Auskommen im israelischen Arbeitsmarkt zu suchen – ist die Aufrechterhaltung der eigenen Identität und der Kontrolle über wirtschaftliche Chancen zunehmend schwierig. Erschwerend kommt hinzu, dass andere Ereignisse in der Region dazu geführt haben, dass diesem Aspekt der langen Besatzung immer weniger Aufmerksamkeit geschenkt wird.

## 2. Wirtschaftliche Stagnation und andauernde Besatzung führen zu einem schwierigeren Arbeitsmarkt

26. Nach drei Jahren mit relativ hohem – wenn auch prekärem – Wachstum, hat sich die palästinensische Wirtschaftstätigkeit 2012 deutlich verlangsamt. Das BIP lag insgesamt um 5,9 Prozent höher als 2011, gegenüber einem Wachstum von über 9 Prozent in den Vorjahren. Die Gesamtzahl setzt sich aus einem BIP-Wachstum von 5,6 Prozent im Westjordanland und 6,6 Prozent in Gaza zusammen.

27. Im Westjordanland war die Palästinensische Behörde vor allem aufgrund einer geringeren Geberunterstützung und einige als im Haushalt vorgesehener Zolleinnahmen aus Israel mit einer andauernden fiskalischen Krise konfrontiert. Hinzu kamen verstärkte politische Unsicherheit und einige Verbesserungen beim Zugang zu Produktivressourcen. In Gaza verlangsamte sich der Boom der Bautätigkeiten im Zusammenhang mit der Tunnelwirtschaft – verantwortlich für das hohe Wachstum 2010-11 (wenngleich ausgehend von einer wesentlich tieferen Ausgangsbasis) –, da Ägypten Maßnahmen getroffen hat, um den Handel durch die Tunnel einzuschränken. Im zweiten Quartal 2012 verursachte eine Zunahme der von Israel nach Gaza zugelassenen Einfuhren einen Wachstumsschub. Das Festhalten an Restriktionen in Verbindung mit der Militäroperation Israels im November 2012 machte jedoch einen großen Teil dieser Fortschritte wieder zunichte. Die Stagnation der palästinensischen Wirtschaftstätigkeit führte zu einem Anstieg der Gesamtarbeitslosigkeit, von 21 Prozent 2011 auf 23 Prozent im Jahr 2012. Abbildung 2.1 zeigt, dass im Verlauf des Jahres ein klar umgekehrt proportionaler Zusammenhang zwischen BIP-Wachstum und der Arbeitslosenquote bestand.

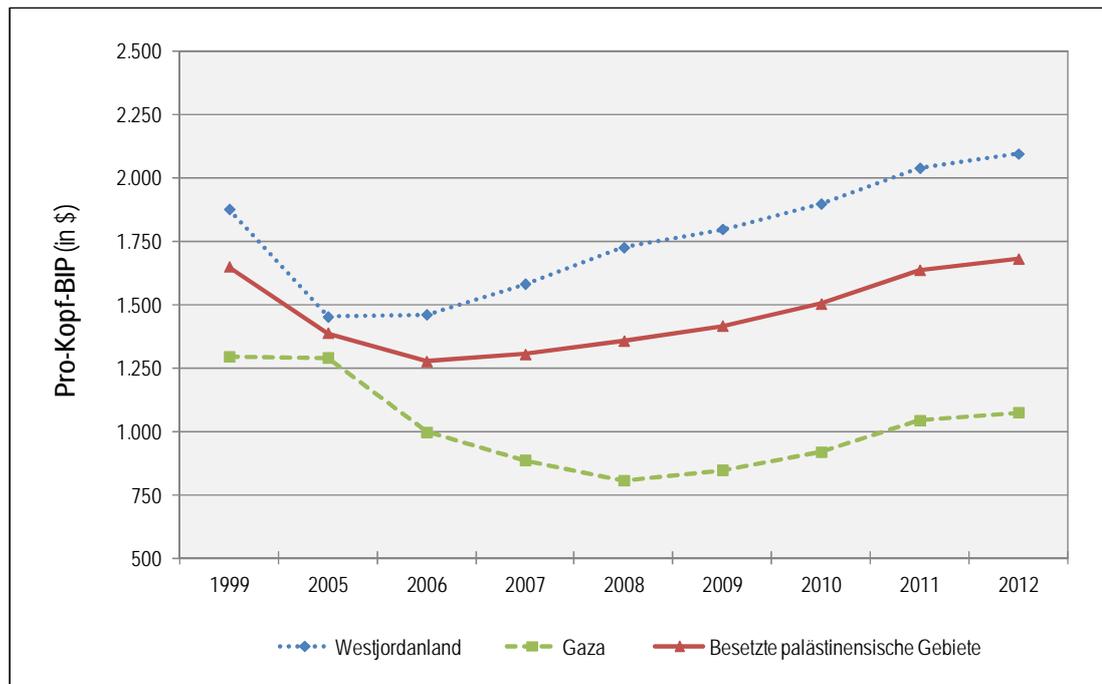
Abbildung 2.1. Vierteljährliches BIP und Arbeitslosigkeit, 2011-12



Quelle: PCBS: National Accounts (2013a) und Labour Force Survey (2013b).

28. Die relativ geringe Zunahme des BIP zeigte sich auch an dem deutlich langsameren Wachstum des realen Pro-Kopf-BIP. Insgesamt wuchs das Pro-Kopf-BIP 2012 lediglich um 2,7 Prozent und erreichte 1.679 US-Dollar, was sich aus 2.093 US-Dollar im Westjordanland und 1.075 US-Dollar in Gaza zusammensetzte (siehe Abbildung 2.2). Das reale Pro-Kopf-BIP in Gaza liegt etwa 17 Prozent unter dem Stand von 1999 vor Beginn der zweiten Intifada im Jahr 2000.

Abbildung 2.2. Pro-Kopf-BIP zu konstanten Preisen, 1999-2012



Quelle: PCBS: National Accounts (2013a).

29. 2012 lag die Geberhilfe, von der die palästinensische Wirtschaft in hohem Maße abhängig ist, erneut unter den Erwartungen und erklärten Verpflichtungen. Die Palästinensische Behörde erhielt lediglich 800 Millionen der 1 Milliarde US-Dollar, mit der sie in Form direkter Haushaltsunterstützung rechnete, während die Finanzmittel für Entwicklungsprojekte ebenfalls unter der Zielgröße lagen (IWF, 2013). Das Problem des niedrigeren Nettoeinkommens wurde noch verschärft durch Israels vorübergehende Einbehaltung der Zolleinnahmen nach der Zuerkennung des Beobachterstatus für Nichtmitglieder in der Generalversammlung der Vereinten Nationen. In Verbindung mit den unerwartet hohen Ausgaben für Transfers und der Nettokreditaufnahme ergab sich ein Haushaltsdefizit von insgesamt 1,7 Milliarden US-Dollar. Die Palästinensische Behörde hat dementsprechend die Kreditaufnahme bei Banken auf 1,4 Milliarden US-Dollar angehoben, was zweifellos nicht aufrechterhalten werden kann, und sie hat erhebliche Zahlungsrückstände angehäuft, was bei der Zahlung der Löhne der öffentlichen Bediensteten oft zu Verzögerungen führte mit Folgewirkungen für Hypothekenrückzahlungen und die Wirtschaftstätigkeit. Die Konsequenz waren verstärkte soziale Unruhen, die in regelmäßigen Arbeitsniederlegungen und einem seit Ende 2012 gegringeren öffentlichen Dienstleistungsangebot ihren Ausdruck fanden (Weltbank, 2013). Sollte die Liquiditätskrise länger anhalten, besteht die Gefahr, dass die in den letzten Jahren beim Aufbau nachhaltiger Institutionen für einen palästinensischen Staat erzielten Erfolge wieder zunichtegemacht werden.

## Eine weitere Schwächung des Arbeitsmarktes

30. 2012 belief sich die palästinensische Erwerbsbevölkerung auf über 1,1 Millionen Menschen, was gegenüber 2011 einem Zuwachs von 5,2 Prozent entspricht (siehe Übersicht 2.1). Die Erwerbsbeteiligung lag jedoch weithin bei niedrigen 43,6 Prozent. Dies ist vor allem auf die außergewöhnlich geringe Erwerbsbeteiligung der Frauen von 17,4 Prozent zurückzuführen, gegenüber 69,1 Prozent der Männer. Die Erwerbsbeteiligung der Frauen ist trotz der signifikanten Bildungserfolge von Frauen gering. Tatsächlich ist die Teilnahme von Mädchen an sekundärer und tertiärer Bildung jetzt höher als die der Jungen. Nach den vom Palästinensischen statistischen Zentralamt (PCBS) zur Verfügung gestellten Schulbesuchsdaten für 2011 besuchten 90 Prozent der Mädchen im Alter von 15 bis 17 eine Schule gegenüber 81,5 Prozent der Jungen (PCBS, 2013c). Die Unfähigkeit, diese Bildungsvorteile in Arbeitsmarkterfolge umzusetzen, bedeutet einen großen Verlust wirtschaftlichen Potentials.

31. Die Zahl der Arbeitslosen stieg um 15,3 Prozent, von 222.000 im Jahr 2011 auf 256.000 im Jahr 2012. Die entsprechende Gesamtarbeitslosigkeit stieg von 21 auf 23 Prozent und erreichte 2012 32,9 Prozent für Frauen und 20,6 Prozent für Männer. Es ist offensichtlich, dass die Beschäftigungsaussichten für Frauen auf dem Arbeitsmarkt sehr schlecht sind. Am schwierigsten ist die Situation in Gaza, wo fast 50 Prozent der am Erwerbsleben beteiligten Frauen arbeitslos waren. Die Zahl belief sich 2011 auf 43,9 Prozent.

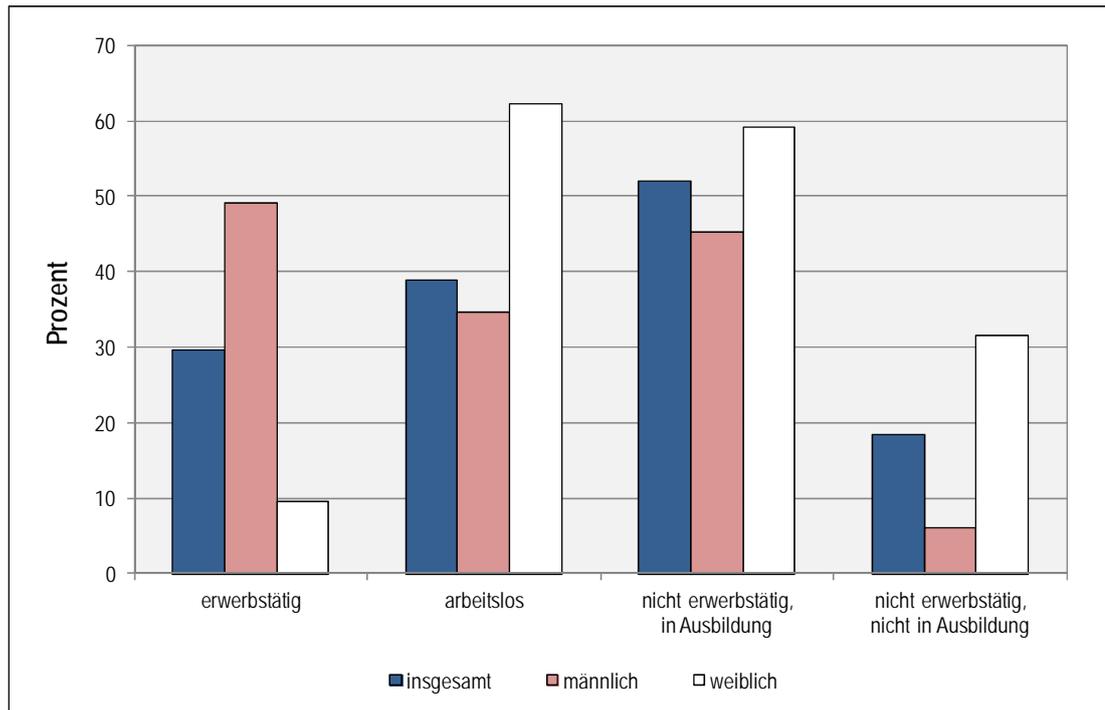
### Übersicht 2.1. Arbeitsmarktindikatoren, 2011-12

	2011	2012				2012	2012/11
	Jahresdurchschnitt	1.Q	2.Q	3.Q	4.Q	Jahresdurchschnitt	Veränderung (in %)
Bevölkerung über 15 Jahren (in 1.000)	2.466	2.523	2.546	2.569	2.592	2.557,5	3,7
Erwerbstätige (in 1.000)	1.059	1.095	1.109	1.116	1.137	1.114,3	5,2
Beschäftigung (in 1.000)	837	834	877	845	877	858,3	2,5
Westjordanland	510	507	531	501	535	518,5	1,7
Gaza	244	249	266	255	255	256,3	5,2
Israel und Siedlungen	83	77	80	88	87	83,0	-0,3
Arbeitslosigkeit (in 1.000)	222	261	232	271	260	256,0	15,3
Erwerbsbeteiligung (in %)	42,9	43,4	43,6	43,4	43,9	43,6	1,5
<i>Männlich</i>	68,7	68,9	69,2	69,1	69,2	69,1	0,6
<i>Weiblich</i>	16,6	17,3	17,3	17,1	17,9	17,4	5,0
Arbeitslosenquote (%)	21,0	23,9	20,9	24,3	22,9	23,0	9,8
<i>Männlich</i>	19,2	22,0	18,8	20,7	20,7	20,6	7,2
<i>Weiblich</i>	28,4	31,5	29,5	39,0	31,7	32,9	15,9
Westjordanland	17,3	20,1	17,1	20,4	18,3	19,0	9,8
<i>Männlich</i>	15,9	18,6	16,1	17,9	16,7	17,3	9,1
<i>Weiblich</i>	22,7	25,5	21,4	30,1	24,4	25,4	11,8
Gaza	28,7	31,5	28,4	31,9	32,2	31,0	8,1
<i>Männlich</i>	25,8	28,4	24,1	26,0	28,5	26,6	3,7
<i>Weiblich</i>	43,9	46,5	47,2	57,7	48,3	49,9	13,8

Quelle: PCBS: Labour Force Survey (2013b).

32. Die schwierige Arbeitsmarktsituation betrifft vor allem Jugendliche und unter ihnen insbesondere junge Frauen, wie in Abbildung 2.3 deutlich wird. Zwar wäre wegen der längeren Bildungszeiten eine etwas geringere Erwerbsbeteiligung zu erwarten, es waren jedoch lediglich 9,5 Prozent der jungen Frauen (im Alter von 15 bis 24) erwerbstätig gegenüber 49 Prozent der jungen Männer. Gleichzeitig waren 62,2 Prozent der jungen Frauen 2012 arbeitslos gegenüber 34,5 Prozent der jungen Männer. In Gaza stieg die Arbeitslosigkeit der jungen Männer auf 48,8 Prozent und erreichte bei jungen Frauen beispiellose 88,1 Prozent.

Abbildung 2.3. Jugendliche (15 bis 24 Jahre) Erwerbsstatuts, 2012



Quelle: PCBS: Labour Force Survey Database (2013b).

33. Während etwa drei Viertel der nicht erwerbstätigen jungen Menschen einem Studium nachgingen, waren 18,4 Prozent der palästinensischen Jugendlichen weder erwerbstätig noch in einer Ausbildung, darunter 31,4 Prozent der Frauen. Diese ernüchternden Indikatoren machen klar, warum es erforderlich ist, in großem Maßstab Programme zur Unterstützung des Übergangs von der Schule ins Erwerbsleben zu entwickeln, z. B. in Form einer Beschäftigungsgarantie für Jugendliche. Angesichts der Unfähigkeit der nur über geringe Haushaltsmittel verfügenden Palästinensischen Behörde, Einsteiger in den Arbeitsmarkt zu absorbieren, müssen die notwendigen Voraussetzungen geschaffen werden, damit der palästinensische Privatsektor expandieren und Arbeitsplätze schaffen kann, was einen Zugang zu Produktivressourcen und Märkten erfordert.

34. Die Beschäftigungsquote (Gesamtbeschäftigung als Prozentsatz der Bevölkerung ab 15 Jahre) fiel von 35,1 Prozent im vierten Quartal 2011 auf 33,8 Prozent im vierten Quartal 2012. Die entsprechende Beschäftigungsquote der Männer lag Ende 2012 bei 54,9 Prozent, gegenüber lediglich 12,2 Prozent bei Frauen. Was die Zusammensetzung der Beschäftigung betrifft, so dominierte weiterhin der Dienstleistungssektor mit 36,3 Prozent der Gesamtbeschäftigung im vierten Quartal 2012 (siehe Übersicht 2.2). Auf Produktionssektoren wie Landwirtschaft und Fertigung entfielen lediglich 12,3 bzw.

12,5 Prozent der Beschäftigung. Etwa ein Viertel der Gesamtbeschäftigung von Frauen betrifft den landwirtschaftlichen Sektor, und die geringere landwirtschaftliche Tätigkeit im Jahr 2012 kann zu einem gewissen Grad den gegenüber Männern stärkeren Anstieg der Arbeitslosigkeit von Frauen erklären.

## Übersicht 2.2. Sektorale Beschäftigungsanteile und BIP, 2011-12, viertes Quartal

	2012 4.Q, in %		2011 4.Q, in %	
	Anteil an der Beschäftigung	Anteil am BIP	Anteil an der Beschäftigung	Anteil am BIP
Landwirtschaft, Fischerei und Forstwirtschaft	12,3	5,7	14,4	7,3
Fertigung, Bergbau und Gewinnung von Steinen	12,5	11,9	11,3	11,4
Baugewerbe	13,9	13,1	13,3	14,1
Handel, Gaststätten und Hotels	18,8	14,4	19,6	15,1
Verkehrswesen, Lagerung und Nachrichtenübertragung	6,2	8,4	6,0	8,7
Dienstleistungen und andere Branchen	36,3	46,5	35,4	43,4
<b>Insgesamt</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Quelle: PCBS: National Accounts (2013a) und Labour Force Survey (2013b).

35. Die Landwirtschaft und Fertigung verzeichneten seit Unterzeichnung der Abkommen von Oslo einen so starken Rückgang, dass ihr Beitrag zum BIP 2012 nur noch etwa halb so hoch ausfiel wie 1994. Hinzu kommt, dass diese beiden Sektoren einen höheren Beitrag zur Beschäftigung als zum BIP leisten, was eine unterdurchschnittliche Produktivität pro beschäftigte Person impliziert. In ähnlicher Weise zeichnen sich auch die Sektoren Baugewerbe und Handel durch eine niedrige Arbeitsproduktivität aus. Die Bautätigkeit verlangsamte sich 2012, was auf Unterbrechungen bei der Lieferung von Baumaterial nach Gaza durch die Tunnel unter der Grenze mit Ägypten zurückzuführen ist. Insgesamt hat die Beschäftigung im Baugewerbe jedoch weiter zugenommen.

### **Kasten 2.1 Beschäftigung von Frauen in Gaza**

In Gaza werden Frauen auf dem Arbeitsmarkt zunehmend marginalisiert. Eine sehr geringe Erwerbsquote geht mit außergewöhnlich hoher Arbeitslosigkeit einher. Besonders betroffen sind junge Frauen trotz ihres hohen Ausbildungsniveaus. Beunruhigend ist, dass Bildung zunehmend als soziale Last gesehen wird. Die israelische Blockade und die zunehmend konservative Politik der De-facto-Behörden in Gaza haben dazu beigetragen, dass immer weniger Arbeitsplätze zur Verfügung stehen. Die meisten formal beschäftigten Frauen arbeiten im öffentlichen Sektor im Gesundheits- und Bildungsbereich. Außerhalb des öffentlichen Sektors gibt es für Frauen keine realistische Möglichkeit, einen den Lebensunterhalt sichernden Lohn zu erzielen. So werden beispielsweise Kinderbetreuerinnen manchmal nur 100 US-Dollar pro Monat gezahlt. Angesichts der Trennung zwischen Gaza und dem Westjordanland ist kaum zu erwarten, dass der von der Palästinensischen Behörde im Oktober 2012 festgelegte Mindestlohn auch in Gaza eingeführt wird.

Erwerbstätige Frauen werden zunehmend in die Informalität gedrängt, wo sie sich als unbezahlt mithelfende Familienmitglieder im Landwirtschaftssektor, als Hausangestellte oder in unterschiedlichen Reinigungstätigkeiten verdingen. Am Arbeitsplatz werden sie oft schikaniert, und sie verfügen über keine effektiven Beschwerdemechanismen.

36. Die Beschäftigung in Israel und den Siedlungen unterliegt weiterhin einem Quoten- und Genehmigungssystem für Palästinenser aus dem Westjordanland, die eine Sicherheitsprüfung absolviert haben und über eine magnetische Ausweiskarte verfügen. Das Genehmigungssystem ist anfällig für betrügerischen Missbrauch durch israelische und palästinensische Vermittler, was angeblich häufig vorkommt. Inhaber von Genehmigungen müssen mindestens 26 Jahre alt und verheiratet sein und sie müssen Kinder haben.<sup>3</sup> Seit April 2006 ist es für Arbeitnehmer aus Gaza nicht mehr möglich, eine Genehmigung für die Arbeit in Israel zu erhalten. Daher ist eine Beschäftigung in Israel für die großen Kohorten arbeitsloser palästinensischer Jugendlicher keine Option. Die Mehrheit der in Israel beschäftigten Arbeitnehmer arbeitet im Bausektor, gefolgt vom Fertigungssektor und der Landwirtschaft.

37. Nach Angaben des Israelischen Koordinators für die Regierungstätigkeiten in den Gebieten (COGAT) wurde die Quote der Genehmigungen 2012 um 10.000 angehoben, davon entfielen 8.000 zusätzliche Genehmigungen auf den Bausektor und 2.000 auf landwirtschaftliche Arbeit. Israelische Arbeitgeber erklärten gegenüber der Mission, sie würden es zweifellos vorziehen, anstelle von Wanderarbeitnehmern palästinensische Arbeitnehmer zu beschäftigen. Diese Bevorzugung zeigt sich auch an höheren Quoten, was klar den Forderungen der israelischen Wirtschaft Rechnung trägt. Bis März 2013 war die Quote der Genehmigungen für eine Arbeit in Israel auf 47.350 angestiegen,<sup>4</sup> zusätzlich zu den 22.955 Genehmigungen für eine Arbeit in den Siedlungen (COGAT, 2013). Es besteht jedoch eine große Diskrepanz zwischen der Quote und der tatsächlichen Zahl der ausgestellten Genehmigungen sowie zwischen den ausgestellten Genehmigungen und den tatsächlichen Arbeitnehmerströmen. Von den 2012 in Israel und den Siedlungen beschäftigten 83.000 Arbeitnehmern arbeitet Schätzungen zufolge ein Viertel ohne eine Genehmigung. Dies erfordert zwar eine illegale Einreise nach Israel, die wesentlich höheren Löhne auf dem israelischen Arbeitsmarkt veranlassen jedoch täglich tausende palästinensische Arbeitnehmer, auf riskante Weise die Sperrmauer zu überwinden, da keine anderen Alternativen für die Erzielung eines menschenwürdigen Einkommens zur Verfügung stehen.

## Einkommen und Armut

38. Der von palästinensischen Arbeitnehmern in Israel und den Siedlungen erzielte tägliche Durchschnittslohn lag 2012 mehr als doppelt so hoch wie im Privatsektor des Westjordanlands, wenngleich seine Kaufkraft gegenüber 2011 einen geringen Rückgang verzeichnete (siehe Übersicht 2.3). Die in Gaza im Privatsektor gezahlten Reallöhne nahmen zwar um 6,6 Prozent zu, mit 45,30 Neuen Israelischen Schekel (NIS) pro Tag lag der Durchschnittslohn jedoch immer noch 43 Prozent unter dem Niveau des Westjordanlands. Es besteht nach wie vor ein deutliches Gefälle zwischen den Geschlechtern, da der durchschnittliche Tageslohn palästinensischer Frauen im Westjordanland lediglich 77 Prozent des Lohns der Männer erreicht (PCBS, 2013b). In Gaza lagen die Durchschnittslöhne der Frauen hingegen 31 Prozent höher als die der Männer; dies erklärt sich jedoch an der Tatsache, dass ein hoher Teil der ansonsten äußerst niedrigen Gesamtbeschäftigung der Frauen in Gaza auf den öffentlichen Sektor entfällt.

---

<sup>3</sup> Bis 2012 lag das erforderliche Mindestalter bei 30 Jahren.

<sup>4</sup> Weitere 17.750 Genehmigungen wurden für Händler sowie 1.500 Sondergenehmigungen mit der Bezeichnung „Businessmen Cards“ (oder BMC's) für „VIP“-Geschäftsleute ausgestellt. COGAT berichtet auch über 20.408 Grenzübertritte von Händlern bei Erez im Jahr 2012, was gegenüber der Gesamtzahl von 2011 einem Zuwachs von 42 Prozent entspricht (COGAT, 2013).

39. Am 9. Oktober 2012 hat die Palästinensische Behörde einen Mindestlohn in Höhe von 1.450 NIS pro Monat, 65 NIS pro Tag und 8,50 NIS pro Stunde eingeführt (MAS, 2012). Eine Festlegung auf diesem Niveau wird palästinensische Arbeitnehmer zwar nicht veranlassen, trotz der langen, kostspieligen und beschwerlichen Anfahrt ihre Arbeit in Israel und den Siedlungen aufzugeben, sollten diese Löhne jedoch durchgesetzt werden, werden sie vermutlich zum Schutz der Menschen in der Gesellschaft beitragen, die am stärksten von Armut und Ausbeutung betroffen sind, und sie werden das geschlechtsspezifische Lohngefälle außerhalb des öffentlichen Sektors verringern. Da die neue Gesetzgebung erst am 1. Januar 2013 in Kraft trat, liegen noch keine Daten über ihre Auswirkungen vor.

### Übersicht 2.3. Nominale und reale Durchschnittslöhne und -preise

	Westjordanland	Gaza
Durchschnittlicher Tageslohn (NIS), 2012		
Öffentlicher Sektor	99,00	79,10
Privater Sektor	79,50	45,30
Israel und Siedlungen	164,00	-
Reallohnveränderungen 2012/11 (in %)		
Öffentlicher Sektor	0,90	-0,5
Privater Sektor	-2,80	6,6
Israel und Siedlungen	-2,90	-
Verbraucherpreisindex 2012 (%)	4,08	0,48

Quelle: PCBS: Labour Force Survey (2012b) und Daten des Verbraucherpreisindex (2013d).

40. Die am palästinensischen Verbraucherpreisindex gemessene Inflationsrate fiel 2012 geringfügig auf 2,78 Prozent gegenüber 2,88 Prozent im Jahr 2011 (PCBS, 2013d). Am stärksten stiegen die Preise in den Kategorien frisches Gemüse (15,03 Prozent wegen der geringeren landwirtschaftlichen Produktion 2012), frisches Geflügelfleisch (8,91 Prozent), Zigaretten (7,42 Prozent), Treibstoff (5,81 Prozent) und Bildung (5,47 Prozent). Die höchste Inflation wurde im Westjordanland verzeichnet (4,08 Prozent), gefolgt von Ostjerusalem (3,23 Prozent). In Gaza trug eine höhere Menge der von Israel zur Einfuhr zugelassenen Verbrauchswaren dazu bei, dass die Inflation der Verbraucherpreise niedrig blieb (0,48 Prozent).

41. Die auf einem Ausgabenhaushalt für Grundbedürfnisse beruhenden Verbrauchsdaten zeigen, dass die Armut 2011 geringfügig auf 25,8 Prozent angestiegen ist, gegenüber 25,7 Prozent in Jahr 2010 (siehe Übersicht 2.4). Andererseits fiel die Inzidenz extremer Armut von 14,1 Prozent im Jahr 2010 auf 12,9 Prozent im Jahr 2011. Während die Armutsquote im Westjordanland leicht zurückging, stieg sie in Gaza hingegen an. Im Westjordanland wie in Gaza spielte die Sozialhilfe eine entscheidende Rolle bei der Verringerung von Armut, da sie einen höheren Konsum ermöglicht. Ohne diese Unterstützung wäre die Inzidenz der Armut und extremen Armut in Gaza 2011 auf 49,9 Prozent bzw. 31,9 Prozent angestiegen (PCBS, 2012). Eine gefährliche Folge des Rückgangs der Geberhilfen und der andauernden Liquiditätskrise der Palästinensischen Behörde sind höhere Armutsraten in der Zukunft, da die Palästinensische Behörde zunehmend unter Druck gerät, Transferzahlungen zu reduzieren.

## Übersicht 2.4. Armutsquoten nach monatlichen Verbrauchsmustern, 2010-11 (in %)

	2011		2010	
	Armut	Extreme Armut	Armut	Extreme Armut
Besetztes palästinensisches Gebiet	25,8	12,9	25,7	14,1
Westjordanland	17,8	7,8	18,3	8,8
Gaza	38,8	21,1	38,0	23,0

Quelle: PCBS: *Living standards in the Palestinian Territory, 2011* (2012); PCBS: *Poverty in the Palestinian Territory* (2011b).

## Mehr Bewegungsfreiheit und verstärkte Kontrolle im Westjordanland

42. Seit dem Beginn der zweiten Intifada zeichnet sich das tägliche Leben der Palästinenser durch Restriktionen der Bewegungsfreiheit und des Zugangs aus. Zu physischen Hindernissen in Form von Kontrollpunkten, Straßensperren, Metalltoren, Gräben und Erdwällen und der Sperrmauer im Westjordanland kommt ein System administrativer Restriktionen hinzu, z. B. das sehr komplizierte und auf strenge Überwachung ausgelegte System der Genehmigungen. Die Einschränkungen der Bewegungsfreiheit wurden 2012 im Westjordanland zwar spürbar gelockert,<sup>5</sup> die Infrastruktur der Abriegelung blieb jedoch unverändert und im Dezember 2012 wurden insgesamt 532 physische Hindernisse verzeichnet (OCHA, 2012a).<sup>6</sup> Außerdem wurden bestimmte Kontrollstellen, insbesondere an der Sperrmauer weiter ausgebaut, während das alternative „Lebensader“-Straßennetz für Palästinenser immer umfassender wird. Diese Straßen werden gebaut, um Verbindungen zwischen den zahlreichen kleinen palästinensischen Enklaven zu schaffen, die durch die israelischen Siedlungen und die dazugehörige Infrastruktur getrennt werden, was somit zur Fragmentierung und Enteignung von palästinensischem Land beiträgt.

43. Das größte Hindernis für die Bewegungsfreiheit ist weiterhin die Sperrmauer, von deren vorgesehener Gesamtlänge von 709 km im Dezember 2012 62,3 Prozent erstellt worden waren; weitere 9,1 Prozent befanden sich im Bau (ebd.).<sup>7</sup> Nach ihrer Fertigstellung werden sich etwa 85 Prozent ihres Verlaufs innerhalb des Westjordanlands befinden und so 9,4 Prozent der Landmasse des Westjordanlands, einschließlich Ostjerusalem, isolieren und über 85 Prozent der gesamten israelischen Siedlerbevölkerung zwischen der Mauer der Waffenstillstandslinie von 1949 (die „Grüne Linie“) einschließen (OCHA, 2012b). Dieses Gebiet, das auch als „Randzone“ bezeichnet wird, umfasst einen bedeutenden Teil des fruchtbaren Agrarlands und der Wasserressourcen des Westjordan-

<sup>5</sup> 2012 umfassten die Maßnahmen zur Erleichterung der internen Bewegungsfreiheit im Westjordanland die Beseitigung bestimmter Kontrollstellen, die Herabstufung anderer zu „partiellen“ Kontrollstellen, die nur auf Ad-hoc-Grundlage bemannt sind, die Öffnung von Zugangstoren, gelockerte Verwaltungsrestriktionen für den Zugang palästinensischer Fahrzeuge zum Jordantal durch nördliche Kontrollpunkte und eine raschere Abfertigung von Passagieren an der Qalandiya-Kontrollstelle auf dem Weg nach Ostjerusalem.

<sup>6</sup> Diese Abriegelungszählung berücksichtigt nicht weitere 111 Hindernisse in der H2-Zone von Hebron, wo sich Einschränkungen der Bewegungsfreiheit auf Straßenteile und separate Bürgersteige erstrecken. Die H2-Zone wurde in den Abkommen von Oslo festgelegt.

<sup>7</sup> Im Gutachten des Internationalen Gerichtshofs vom 9. Juli 2004 zur Sperrmauer wurde die sofortige Einstellung und Rückgängigmachung der Baumaßnahmen sowie eine Wiedergutmachung sämtlicher dadurch verursachter Schäden gefordert. Diese Forderung wurde anschließend von der Generalversammlung der Vereinten Nationen in ihrer Resolution A/RES/ES-10/15 vom 20. Juli 2004 unterstützt.

lands. Wie im Bericht der letztjährigen Mission dokumentiert (IAA, 2012a), ist der Zugang zu diesen Produktivressourcen zunehmend strengen Kontrollen unterworfen.

44. Während Maßnahmen für eine größere Bewegungsfreiheit der Menschen innerhalb des Westjordanlands zu begrüßen sind, erfordert eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung Zugang zu Produktivressourcen. Auf das Gebiet C entfallen 60 Prozent der Landmasse des Westjordanlands, einschließlich des größten Teils seiner natürlichen Ressourcen, und es verbindet die sonst fragmentierten Enklaven der Gebiete A und B. Dennoch sind palästinensische Bauarbeiten in 70 Prozent des Gebietes C untersagt, da es vom israelischen Militär zur Sperr- oder Restriktionszone erklärt worden ist, wo sich zahlreiche israelische Siedlungen befinden. In 29 Prozent gelten strenge Restriktionen, und in weniger als einem Prozent sind von der israelischen Zivilverwaltung palästinensische Entwicklungsmaßnahmen vorgesehen (OCHA, 2013a).

45. 2012 gab es einen begrüßenswerten Anstieg von Entwicklungsprojekten im Gebiet C, die von den israelischen Behörden gebilligt worden waren, darunter die Bewilligung von neun Rahmenplänen,<sup>8</sup> während sich weitere Zehn in der Warteschlange befinden (COGAT, 2013). OCHA erklärt jedoch, dass nur eine Minderheit der gebilligten Projekte den Bedürfnissen der schutzbedürftigen Gemeinschaften im Gebiet C Rechnung trägt, während die Mehrheit in Form von Mobiltelefonmasten und neuen Straßen vorwiegend Gemeinden in den Gebieten A und B zugutekommen (OCHA, 2012c). Die Nutzung der im Gebiet C vorhandenen Boden- und sonstigen Produktivressourcen schafft gewinnträchtige wirtschaftliche Chancen, wie an der Zahl gewerblicher und landwirtschaftlicher israelischer Siedlungen im Westjordanland deutlich wird, und ist von entscheidender Bedeutung, um ein Wachstum des starken Beschränkungen unterliegenden palästinensischen Privatsektors zu ermöglichen. Die Weltbank nennt Telekommunikation, Fremdenverkehr, Wohnungsbau, Klein- und Mittelbetriebe sowie Landwirtschaft als potentiell gewinnträchtige Bereiche für Privatinvestitionen, sollten die Restriktionen im Gebiet C gelockert werden (Weltbank, 2012a). In einigen Fällen gelang es Investoren offenbar mit Erfolg, vor Ort Tätigkeiten zu schaffen, die bis an die Grenzen der bestehenden Restriktionen gehen. Die Schaffung nachhaltiger Bedingungen für solche Privatinvestitionen würde großes Potential für die Schaffung von Arbeitsplätzen freisetzen.

## Die Blockade und der erneute Konflikt haben verheerende Auswirkungen auf Gaza

46. Die von Israel im Juni 2007 über Gaza verhängte Blockade ist jetzt im sechsten Jahr. Die Grenzen und der See- und Luftraum von Gaza werden weiterhin durch das israelische Militär streng kontrolliert, und der des Personen- und Güterverkehr aus und nach Gaza ist stark eingeschränkt. Die Fischerei ist weiter beschränkt auf die Distanz von drei Seemeilen von der Küstenlinie von Gaza und dies trotz der Grenze von 20 Seemeilen, die in den Abkommen von Oslo vereinbart worden war. Dies bedeutete eine stark verminderte Fangmenge für die 3.000 Fischer von Gaza, von denen viele gezwungen waren, ihren Lebensunterhalt auf andere Weise zu verdienen. Das israelische Militär hat auch eine zugangsbeschränkte Pufferzone auf der Gazaseite der Grenze eingerichtet, die zwar offiziell in einer Entfernung von 300 m von der Grenze beginnt, in der Praxis jedoch mit einer Entfernung von 500 m bis 1,5 km nach Gaza hinein durchgesetzt wird, wodurch 35 Prozent der landwirtschaftlichen Fläche Gazas nicht mehr zugänglich sind. Unter diesen Umständen litten 2012 geschätzte 44 Prozent

---

<sup>8</sup> Rahmenpläne legen die Grenzen örtlicher Gemeinschaften fest, innerhalb derer anschließend Bautätigkeiten gestattet sind.

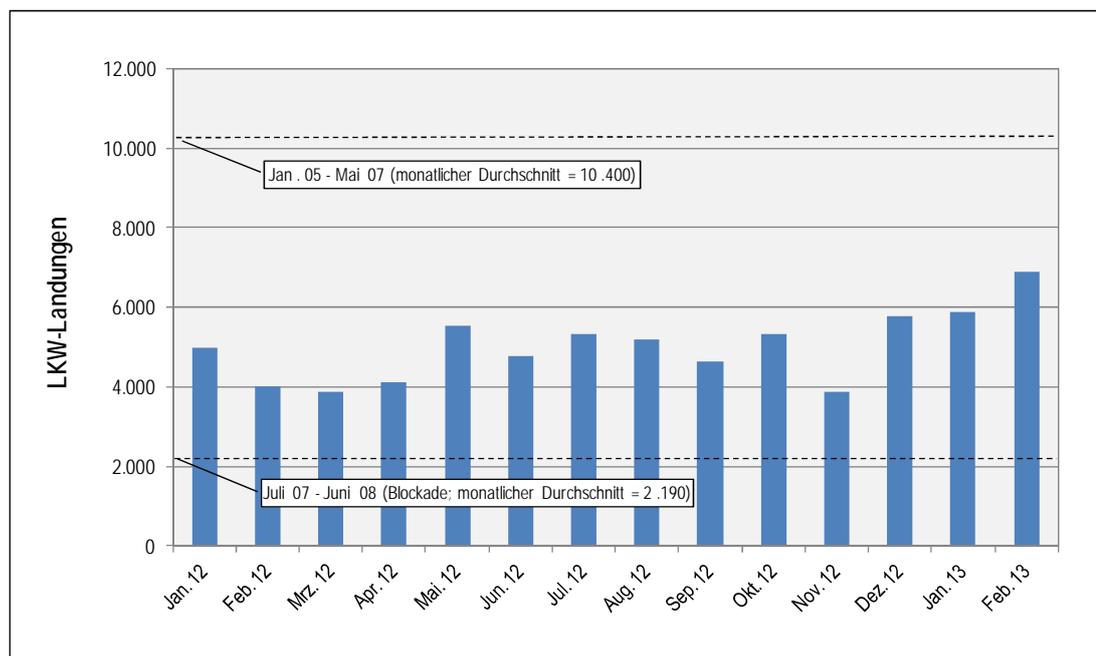
der Menschen in Gaza unter Ernährungsunsicherheit und annähernd 80 Prozent waren abhängig von Geberhilfen (OCHA, 2012d).

47. Am 14. November 2012, fast vier Jahre nach der israelischen Militäroperation „Gegossenes Blei“, kam es in Gaza erneut zu einem Konflikt, da Israel eine 8-tägige Militäroperation „Säule der Verteidigung“ mit dem erklärten Ziel in die Wege leitete, dem Raketenbeschuss aus Gaza ein Ende zu setzen. Im Verlauf der Feindseligkeiten wurden von palästinensischen bewaffneten Gruppen in Gaza 1.582 Raketen abgeschossen (COGAT, 2013), was in Israel zum Tod von vier Zivilisten und zu 219 Verletzten führte (OCHA, 2013b). Im gleichen Zeitraum wurden auf Seiten der Palästinenser 103 Todesfälle unter Zivilisten und 1.202 Verletzte verzeichnet (ebd.). Die Vereinten Nationen veranschlagten die Schäden an öffentlichen Einrichtungen und der Infrastruktur in Gaza auf über 7 Millionen US-Dollar, und sie verwiesen auf die dringende Notwendigkeit, die herrschenden Importrestriktionen aufzuheben, um einen Wiederaufbau zu ermöglichen (OCHA, 2012c). Die israelische Militäroperation führte zu einer weiteren Verschlechterung der prekären wirtschaftlichen und sozialen Situation der Menschen in Gaza, die unter der fortgesetzten Besatzung leben.

48. Im Anschluss an den von Ägypten vermittelten Waffenstillstand wurden bestimmte Zugangsrestriktionen gelockert. Seit Ende 2012 ist die tägliche Einfuhr von 20 LKW-Ladungen mit Baustoffen von Israel nach Gaza möglich. Die Fischereigrenzen wurden von drei auf sechs Seemeilen ausgedehnt, was eine relativ bessere Fangmenge ermöglichen sollte, auch wenn die größten und gewinnträchtigsten Fische in einer Entfernung von über zwölf Seemeilen von der Küste zu finden sind. Die Pufferzone wurde verringert, damit Landwirte Flächen bis zu 100 m von der Grenze nutzen können. Bedauerlicherweise sind diese Maßnahmen unbedeutend im Vergleich zu einer umfassenden Aufhebung der Blockade, die dringend erforderlich wäre, um die am Boden liegende Wirtschaft von Gaza wiederzubeleben. Im Übrigen wurde die Pufferzone Angaben zufolge nur vorübergehend reduziert, und im März 2013 wurde die Fischereigrenze nach dem Abschuss von zwei Raketen aus Gaza wieder auf drei Seemeilen gekürzt.

49. Das Volumen der Wareneinfuhren von Israel nach Gaza stieg im zweiten Quartal 2012 an (siehe Abbildung 2.4) und erreichte einen monatlichen Durchschnittswert von 4.784 LKW-Ladungen gegenüber einem Durchschnitt von 4.107 im Jahr 2011. Die meisten Verbrauchsgüter werden jetzt mit Hilfe des Umladeverfahrens von LKW zu LKW bei Kerem Shalom, dem einzigen Grenzübergang für gewerbliche Waren, von Israel nach Gaza eingeführt. Israel hat zwar investiert, um die Kapazität in Kerem Shalom auf 400 LKW-Ladungen täglich zu erhöhen, und 2012 eine neue Ladestation für Baustoffe hinzugefügt (Angaben von COGAT), der Umschlag liegt jedoch weiterhin deutlich unter der vollen Kapazität. Da sich der Übergang im Übrigen an der Südspitze Gazas befindet, verursacht seine Nutzung höhere Transportkosten, da LKWs längere Wege zurücklegen müssen als zu den anderen geschlossenen Übergängen an der Grenze. 2012 lagen die Einfuhren etwa halb so hoch wie vor der Blockade.

Abbildung 2.4. Einfuhren nach Gaza: Durchschnittliche Anzahl monatlicher LKW-Ladungen, 2012-13



Quelle: OCHA: Gaza Crossings Database (2013c); PalTrade: *Gaza Strip Crossings Bi-Monthly Report, Dec. 2009 - Jan. 2010* (für Daten bis Dez. 2009) (2010).

50. Angesichts der im Verhältnis zur Marktnachfrage sehr begrenzten Menge von Baumaterial, das durch Kerem Shalom eingeführt wird, und den Restriktionen bei der Einfuhr von Gütern auf der erweiterten Liste untersagter Güter „für duale Verwendung“, die die meisten Rohstoffe und Investitionsgüter umfasst, floriert die illegale Tunnelwirtschaft. Bis 2012 war die Anzahl der Tunnel bei Rafah unter der Grenze mit Ägypten auf geschätzte 1.200 angewachsen (ICHR, 2012). Die De-facto-Behörden in Gaza kontrollieren den Strom der durch die Tunnel geschmuggelten Güter, um Marktpreise zu regulieren und Steuern auf die Waren zu erheben. Dadurch geht der Palästinensischen Behörde Einkommen verloren. Zwar gibt es kaum statistische Daten, es wird jedoch vermutet, dass bis zu 30.000 Arbeitnehmer in der Tunnelwirtschaft tätig sind, oft unter äußerst prekären und unsicheren Bedingungen, da keine anderen Beschäftigungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen.

51. Anfang 2013 haben die ägyptischen Behörden begonnen, Maßnahmen zur Eindämmung des Tunnelhandels zu treffen, z. B. die Flutung einer großen Zahl von Tunneln wegen der sich verschlechternden Sicherheitsbedingungen im nördlichen Sinai im Zusammenhang mit dieser Untergrundwirtschaft. Es besteht die Hoffnung, dass sich der Handel auf geordnete Weise nach Kerem Shalom verlagert, es ist jedoch unsicher, ob dies wirklich der Fall sein wird.

## Zugang zu Märkten für Wachstum und Wiederbelebung der Beschäftigung

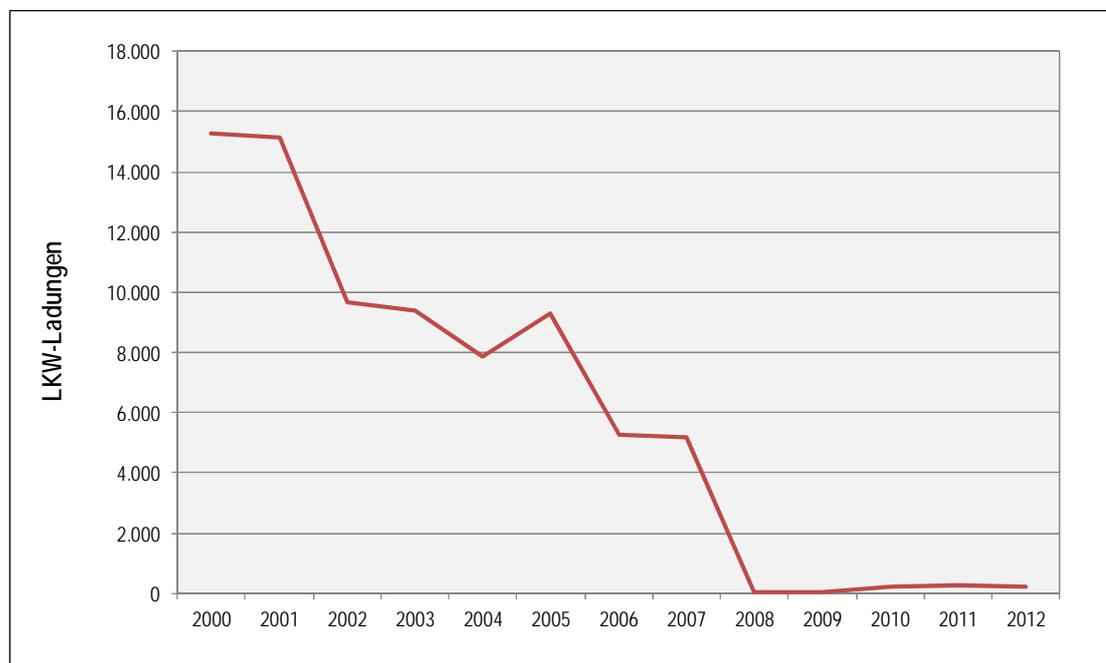
52. Nachhaltiges Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen werden letztlich wesentlich größere Handelsmöglichkeiten erfordern als die, die gegenwärtig zur Verfügung stehen. Die palästinensische Wettbewerbsfähigkeit wird gegenwärtig stark durch das Umladesystem von LKW zu LKW beeinträchtigt, das an allen gewerblichen Übergangsstellen im Westjordanland und in Gaza vorgeschrieben ist. Die Waren müssen

palettiert werden nach strengen Vorschriften, die ohne Erklärung, auf nicht zu berechnende Weise und offenbar willkürlich abgeändert werden können. Wartezeiten, Inspektionen, Kontrollen und Transferzeiten sind oft lang und ineffizient, wodurch landwirtschaftliche Erzeugnisse geschädigt werden; die Öffnungszeiten an Übergängen sind beschränkt, und die mit diesem System einhergehenden Beförderungszeiten und Kosten sind sehr hoch.

53. Vom Westjordanland können Exporteure entweder die fünf gewerblichen Übergänge an der Sperrmauer nach Israel oder die ebenfalls von den israelischen Behörden kontrollierte Allenby-Brücke nach Jordanien benutzen. Der Handel über die Allenby-Brücke verzeichnete im Jahr 2012 einen Zuwachs von 25 Prozent, darunter ein 39-prozentiger Zuwachs der Ausfuhren (COGAT, 2013). Zwar werden Bemühungen unternommen, um die Infrastruktur bei der Allenby-Brücke zu verbessern, der auf diesem Weg abgewickelte Handel hat jedoch im Vergleich zum Handel über die Übergänge mit Israel vergleichsweise geringe Bedeutung.

54. Mit der Verhängung der Blockade im Juni 2007 wurde den Ausfuhren aus Gaza ein Ende gesetzt (siehe Abbildung 2.5). 2012 wurden lediglich 210 LKW-Ladungen mit Waren aus Gaza ausgeführt. Dabei handelte es sich vor allem um landwirtschaftliche Erzeugnisse, z. B. um Erdbeeren, Tomaten und Blumen sowie um einige kleine Lieferungen von Textilien und Möbeln. Der hohe Salzgehalt des Wassers in Gaza hat die landwirtschaftliche Produktivität verringert und den Anbau von hochwertigen landwirtschaftlichen Erzeugnissen unrentabel gemacht. Daher belaufen sich die Ausfuhren von Schnittblumen nach Europa jetzt nur noch auf 1 Prozent ihres Niveaus vor der Blockade.

Abbildung 2.5. Ausfuhren aus Gaza: Jährliche LKW-Ladungen insgesamt, 2000-12



Quelle: OCHA: Gaza Crossings Database (2013c).

55. Die israelischen Behörden haben erklärt, dass Erzeuger in Gaza jegliche Art von Waren in den Rest der Welt exportieren können, jedoch nicht nach Israel oder ins Westjordanland. Das Westjordanland und Israel sind jedoch Gazas natürliche Märkte. Angesichts der andauernden Blockade, der mangelnden Produktionsstoffe und Infrastruktur, der verlorengegangenen Qualifikationen und der hohen Produktions- und Transport-

kosten ist es unmöglich, dass Produkte aus Gaza im Rest der Welt wettbewerbsfähig sein können.

56. Palästinensische Erzeuger brauchen einen Marktzugang, um ihre Unternehmen zu entwickeln und menschenwürdige Arbeitsplätze zu schaffen. Die Abtrennung Ostjerusalems vom Westjordanland und die sich zunehmend verfestigende Trennung des Westjordanlands von Gaza ist eine große Belastung für den einheimischen palästinensischen Markt. Gegenwärtig bestehen keine Aussichten, dass die so wichtigen Handelskorridore zwischen dem Westjordanland und Gaza eingerichtet werden, die in der Vereinbarung vom November 2005 über Bewegungsfreiheit und Zugang festgelegt worden waren. Gleichzeitig wird die Wettbewerbsfähigkeit palästinensischer Produkte auf ausländischen Märkten durch die Kosten der Besatzung erheblich verringert. Angehörige der Elite des palästinensischen Privatsektors sehen Investitionen im Bereich der Berufsbildung als äußerst wichtig an, um den Entwicklungsanforderungen potentieller und neu entstehender Sektoren Rechnung tragen zu können, z. B. Fremdenverkehr, Pharmazie und Agrarindustrie. Dies ist zweifellos erforderlich, und die Ressourcen des Privatsektors können eine wichtige Rolle dabei spielen, die haushaltspolitisch nur beschränkt handlungsfähige Palästinensische Behörde bei der Durchführung solcher Ausbildungsmaßnahmen sowie beim Aufbau eines solideren wirtschaftlichen Fundaments in Palästina zu unterstützen. Doch auch diese Bemühungen können nur einen Teil der Probleme lösen. Die Realität der Besatzung ist ein beschränkter Zugang zu Land und anderen Produktivressourcen sowie zu den Märkten, die die palästinensische Wirtschaft für die Wiederbelebung von Wachstum und Beschäftigung braucht.

---

### 3. Palästinensische Arbeitnehmer zwischen Ernüchterung und Verzweiflung

57. Angesicht zunehmender Arbeitslosigkeit und Armut bleibt die Lage arbeitender palästinensischer Männer und Frauen und ihrer Familien düster. Die in 46 Jahren der Besatzung geschaffenen Tatsachen sind für die Rechte und Existenzgrundlagen palästinensischer Arbeitnehmer eine große Belastung. Die Möglichkeiten der Palästinensischen Behörde, die zahlreichen Herausforderungen palästinensischer Arbeitnehmer anzugehen, werden nicht größer, sondern kleiner. Der wichtigste Umstand, der dieser Realität zugrundeliegt, ist die andauernde israelische Siedlungspolitik.

#### Israelische Siedlungen im Westjordanland, einschließlich Ostjerusalem: Rascher Ausbau

58. Siedlungen sind organisierte Gemeinschaften israelischer Zivilisten auf dem Grund und Boden des Westjordanlands, einschließlich Ostjerusalems, mit der Billigung und direkten oder indirekten Unterstützung der israelischen Regierung (OCHA, 2007, Seite 13). Israelische Siedlungen werden so verstanden, dass sie „alle materiellen und nichtmateriellen Strukturen und Verfahren umfassen, die die Einrichtung, Erweiterung und Aufrechterhaltung israelischer Wohnsiedlungen jenseits der Grünen Linie von 1949 im besetzten palästinensischen Gebiet konstituieren, ermöglichen und unterstützen“ (Vereinte Nationen, 2013b, Absatz 4).

59. Von 1967 bis 2012 wurden im Westjordanland, einschließlich Ostjerusalem, insgesamt 250 Siedlungen geschaffen. Diese Zahl umfasst auch 100 sogenannte Außenposten (IAA, 2012a). Die Siedlerbevölkerung wurde 2011 auf insgesamt über 520.000 Menschen geschätzt, eine Zahl, die seit 1967 ständig angestiegen ist (OCHA, 2012e). Die Zahl der Siedler hat sich seit den Abkommen von Oslo verdoppelt (IAA, 2012a).

60. Im Jahr 2012 haben die Siedlungsaktivitäten spürbar zugenommen. Im November lag die Zahl der ausgeschriebenen Wohneinheiten bereits dreimal so hoch wie im Jahr 2011. Ende November kündigte die israelische Regierung den Bau von weiteren 3.000 Wohneinheiten an. Besonders besorgniserregend war die Ankündigung, die Planungsarbeiten für einige tausend Wohneinheiten im E1-Gebiet zwischen Jerusalem und der Siedlung Maale Adumin im Westjordanland in Angriff zu nehmen, da dadurch die Gefahr besteht, dass Ostjerusalem vollständig vom restlichen Westjordanland abgeschnitten wird. Die israelische Regierung hat ferner angekündigt, sie werde den schon früher genehmigten Bau von etwa 6.500 Wohneinheiten in Ostjerusalem beschleunigen, insbesondere in Givat Hamatos. Im Februar 2013 wurde die Genehmigung erteilt, der Bet-El-Siedlung in der Nähe von Ramallah 90 neue Wohneinheiten hinzuzufügen (Vereinte Nationen, 2012b; UNSCO, 2013a, Absatz 22).

61. Die Vereinten Nationen haben betont, dass alle israelischen Siedlungen Artikel 49 des Vierten Genfer Abkommens von 1949 verletzen, der die Umsiedlung von Angehörigen der Zivilbevölkerung einer Besatzungsmacht in besetztes Gebiet verbietet. Die völkerrechtliche Illegalität der Siedlungen wurde vom Internationalen Gerichtshof, den Hohen Vertragsparteien des Vierten Genfer Abkommens und vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen bestätigt (siehe IGH, 2004; HCP, 2001; UNSC, 1980). Auch die Generalversammlung der Vereinten Nationen hat wiederholt bekräftigt, dass israelische Siedlungen illegal sind, und sie im Übrigen als Hindernisse für Frieden und wirtschaftliche und soziale Entwicklung bezeichnet (Vereinte Nationen, 2013c).

## Siedlungen und Abriegelung: Auswirkungen auf erwerbstätige palästinensische Männer und Frauen

62. Die zunehmenden israelischen Siedlungsaktivitäten und das dadurch geschaffene Abriegelungssystem wird von den Palästinensern als zutiefst ungerecht empfunden, was Ernüchterung und Wut verursacht. Die ständige Ausweitung der Siedlungen hat tägliche Auswirkungen auf das Leben aller Palästinenser. Sie führt zu einer Bedrohung von Existenzgrundlagen, Einschränkungen der Bewegungsfreiheit und geringeren Bildungs- und Beschäftigungschancen. Gewalttaten und Auseinandersetzungen im Zusammenhang mit Siedlern führen zu einem Klima von Angst und Spannungen. Für palästinensische Arbeitnehmer und Unternehmer bedeuten die Siedlungen auch eine Eingliederung in den wirtschaftlichen Kreislauf der Siedlungsunternehmen unter sehr ungleichen Bedingungen.

63. Bei den Siedlungen handelt es sich um Wohngemeinschaften, Industriezonen und landwirtschaftliche Betriebe mit der zugehörigen Infrastruktur. Einschließlich von Außenposten gibt es 235 Siedlungen im Gebiet C des Westjordanlandes mit einer Gesamtbevölkerung von etwa 325.000 Menschen (OCHA, 2013a). Die bebauten Siedlungsgebiete entsprechen zwar einem geringeren Anteil, insgesamt unterstehen jedoch 43 Prozent des Westjordanlandes einschließlich des fruchtbarsten Agrarlands und der Wasserressourcen den örtlichen und regionalen Siedlungsräten (OCHA, 2012e). Das von den Siedlungen beanspruchte oder ihnen zugewiesene Land umfasst das in palästinensischem Privatbesitz befindliche Land sowie Flächen, die die israelischen Behörden zu „staatlichem Land“ erklärt haben. Nach den Vereinten Nationen unterliegt praktisch das gesamte staatliche Land im Gebiet C dem Siedlungsrecht oder es ist als Militärgelände ausgewiesen, so dass es für eine palästinensische Verwendung nicht zur Verfügung steht (UNSCO, 2013a, Absatz 35).

64. Die israelische Politik im Gebiet C unterstützt weiterhin die Interessen der Siedlungen und ihre Ausweitung. Im Gegensatz dazu erstrecken sich die bestehenden Planungsvorhaben für palästinensische Gemeinden auf weniger als 1 Prozent des Gebietes C (ebd.; OCHA, 2013a). Dies führt dazu, dass 150.000 Palästinenser im Gebiet C ohne die Möglichkeit leben, jemals eine Baugenehmigung zu erhalten. 2012 haben die israelischen Behörden im Gebiet C 540 palästinensische Bauten wegen mangelnder Genehmigungen abgerissen, und 808 Menschen wurden von Abrissarbeiten oder Räumungen vertrieben. 2011 gab es 571 Abrisse und 1.006 Menschen wurden vertrieben. Im Januar 2013 kam es mit 120 Abrissen allein in diesem Monat und 243 vertriebenen Personen zu einem starken Anstieg (OCHA, 2013d, Seite 18). Etwa 70 Prozent der palästinensischen Gemeinden im Gebiet C sind nicht an das Wassernetz angeschlossen. Israeli-sche Siedler im Westjordanland verbrauchen etwa sechsmal soviel Wasser wie die Palästinenser. Vierundzwanzig Prozent der Palästinenser im Gebiet C leiden unter Ernährungsunsicherheit (OCHA, 2013a und 2012e).

65. Nach Fertigstellung der Sperrmauer werden 71 der 150 Siedlungen im Westjordanland, in denen 85 Prozent der gesamten Siedlungsbevölkerung leben, an Israel „angeschlossen“ sein (OCHA, 2012b). Die noch nicht fertiggestellten Teile der Sperrmauer betreffen große Siedlungen tief innerhalb des Westjordanlands. Gegenwärtig leben etwa 11.000 Palästinenser in Gemeinden oder isolierten Haushalten zwischen der Sperrmauer und der Grünen Linie, d.h. in der Randzone. Ihr Recht auf Verbleib in ihren Wohnungen ist abhängig von Genehmigungen der israelischen Behörden. Landwirte aus 150 Gemeinden auf der „Westjordanseite“ der Sperrmauer wurden von ihrem Land in der Randzone getrennt (OCHA, 2012f). Ein hochkompliziertes und unberechenbares Genehmigungssystem regelt den Zugang zur Randzone; ohne Genehmigung gibt es keinen Zugang.

Diese Genehmigungen können von Landwirten, Händlern, Arbeitnehmern, Lehrern und Schulkindern, ärztlichen Fachkräften, Beschäftigten der Palästinensischen Behörde und für die Infrastruktur zuständigen Personen beantragt werden. Die Durchfahrt mit einem Fahrzeug erfordert eine zusätzliche Genehmigung, und für Noteinsätze palästinensischer Krankenwagen ist eine spezielle Einmalgenehmigung erforderlich. Bei Besuchen aus persönlichen Gründen, z. B. Familienangelegenheiten oder gesellschaftliche Ereignisse, kann ebenfalls eine Genehmigung beantragt werden, der Antrag muss jedoch mit Dokumenten begründet werden. In der Randzone lebende Schulkinder benötigen Genehmigungen, um außerhalb der Zone in die Schule gehen zu können (B'Tselem, 2012, Seite 27ff).

66. Das Genehmigungssystem trifft insbesondere palästinensische Landwirte, die östlich der Sperrmauer leben und bestimmte Tore oder Kontrollpunkte benutzen oder andere Vereinbarungen mit den israelischen Behörden treffen müssen, um Zugang zu ihrem Land zu erhalten. Die Öffnungszeiten der Tore sind beschränkt, und ob eine Genehmigung erteilt wird, ist unsicher. Zwar wurden für die Olivenernte 2012 mehr Genehmigungen als im Vorjahr erteilt, in den ersten sechs Monaten 2012 gingen die Genehmigungen jedoch gegenüber 2011 stark zurück. Aufgrund der Beschränkungen beim Zugang finden in der Randzone weniger landwirtschaftliche Tätigkeiten statt, was sich sehr nachteilig auf die Existenzgrundlagen der Palästinenser auswirkt. In der Randzone im Gebiet von Tulkarem und Qalqiliya ist die Zahl der Treibhäuser von 2003 bis 2010 von 247 auf 149 zurückgegangen. Der Ertrag der Olivenernte in der Randzone im nördlichen Westjordanland hat um etwa 60 Prozent abgenommen (OCHA, 2012f; 2012b; 2012c, Seite 12). Eine 2012 von der Menschenrechtsorganisation B'Tselem durchgeführte Studie kommt zu folgendem Schluss: „Direkte Folgen des Genehmigungssystems sind eine Verringerung der landwirtschaftlichen Tätigkeiten in der Randzone, geringere Beschäftigungsmöglichkeiten und abschreckende Wirkungen hinsichtlich jeglicher potentiell sinnvoller Wirtschaftstätigkeiten.“ (B'Tselem, 2012, Seite 34).

67. In der Stadt Hebron wurde die Bewegungsfreiheit der palästinensischen Einwohner der H2-Zone, die sich weiterhin vollständig unter israelischer Kontrolle befindet, durch eine 2012 neu errichtete Straßenbarriere weiter eingeschränkt. Einige hundert israelische Siedler leben in der H2-Zone, auf die 20 Prozent des Stadtgebietes entfallen. Palästinensische Kleinunternehmer, die von der neuen Straßenbarriere betroffen sind, können für den Transport von Rohstoffen keine Eselkarren mehr benutzen und 70 betroffene Familien müssen jetzt lange Umwege in Kauf nehmen, um Zugang zu grundlegenden Diensten zu erhalten (OCHA, 2012g).

68. Maßnahmen der israelischen Behörden zur Isolierung der israelischen Siedler von Palästinensern umfassen die andauernde Schließung von über 500 palästinensischen Unternehmen in zugangsbeschränkten Bereichen von Hebron, während mindestens 1.100 weitere Unternehmen wegen des so verursachten Mangels an Kunden und Zulieferern den Betrieb einstellen mussten (ebd.). Am 22. Februar 2013 kam es zu Auseinandersetzungen zwischen israelischen Streitkräften und Palästinensern im Kontext einer Demonstration, bei der die Wiedereröffnung der Shuhada-Straße für Palästinenser gefordert wurde, die früher das wichtigste Handelszentrum war (OCHA, 2013d). Aufgrund der Beschränkungen der Bewegungsfreiheit und des Zugangs im H2-Gebiet können palästinensische Lehrer und Schüler ihre Schule in den betroffenen Bereichen nur zu Fuß und gelegentlich nur nach kilometerlangen Umwegen erreichen. Berichten zufolge kommt es an Kontrollstellen zu Schikanen, die für Lehrer und Schüler zu Verzögerungen und Problemen führen (OCHA, 2012f; 2012g, Seite 8). In den letzten Jahren wurde jedoch die Bewegungsfreiheit zwischen der Stadt Hebron und nahegelegenen Dörfern

schrittweise gelockert, was den Zugang von Arbeitnehmern zu Steinbrüchen und steinbearbeitenden Betrieben erleichtert hat.

69. Im Jordantal ist die Situation der palästinensischen Landwirte und Hirtengemeinschaften weiterhin prekär. Nur ein kleiner Teil des Gebietes steht den annähernd 60.000 dort lebenden Palästinensern zur Verfügung. 87 Prozent des Jordantals gehört zu dem Gebiet C, in dem eine palästinensische Nutzung praktisch überall ausgeschlossen ist, und weitere 7 Prozent sind als Naturschutzgebiet ausgewiesen. Dies führt dazu, dass 9.500 Siedler in 37 Siedlungen den Großteil des fruchtbaren Landes kontrollieren und einen bevorzugten Zugang zu Wasser haben, was es ihnen ermöglicht, mit Gewinn landwirtschaftliche Nutzpflanzen für die israelischen und internationalen Märkte anzubauen. Vor allem die palästinensischen Hirtengemeinschaften leiden sehr unter dem mangelnden Zugang zu Wasser und Weideland sowie unter dem Abriss von Häusern und landwirtschaftlichen Bauten (OCHA, 2012f, Seite 23ff; Oxfam, 2012).

70. Bei ihrem Besuch des bäuerlichen Dorfes Bardala im nördlichen Westjordanland (siehe Kasten 3.1) konnte die Mission beobachten, dass palästinensische Landwirte während des Produktionszyklus mit einer Ansammlung von Nachteilen konfrontiert sind. Sollten palästinensische Landwirte Zugang zu 50.000 Dunums<sup>9</sup> Land Zugang erhalten, was etwa 3,5 Prozent des Gebietes C im Jordantal entspricht, so wird geschätzt, dass die palästinensischen landwirtschaftlichen Tätigkeiten bis zu 1 Milliarde US-Dollar jährlich einbringen könnten (Weltbank, 2010, Absatz 18).

### Kasten 3.1

#### **Bardala: Eine schutzbedürftige Agrargemeinschaft im nördlichen Jordantal**

- ❑ 1967 übernahmen die israelischen Behörden die Kontrolle des Landes der Bardala-Landwirte östlich der Hauptstraße (Landstraße 90) entlang der Grenze mit Jordanien. Das den Flüchtlingen auf der westlichen Seite des Jordantales gehörende Land wurde den betreffenden Landwirten zugeteilt. Nach der Rückkehr der palästinensischen Flüchtlinge gemäß den Oslo-Abkommen wurde ein System der Teinpacht erforderlich, um die Gewinne des Anbaus zwischen den zurückkehrenden Besitzern und den das Land bewirtschaftenden Landwirten aufzuteilen.
- ❑ Der Wassermangel hat die Quantität und Qualität der landwirtschaftlichen Produkte verringert und die Landwirte gezwungen, weniger gewinnträchtige Kulturen anzubauen, die weniger Wasser benötigen. Das den Palästinensern zugeteilte Wasser entspricht nur einem Fünftel dessen, was die Siedler erhalten.
- ❑ Nutztiere und Traktoren wurden beschlagnahmt, da sie sich in einem „Naturschutzgebiet“ oder in einer „Schießzone“ befanden.
- ❑ Die israelischen Behörden erlauben Landwirten lediglich, bestimmte Arten organischer Düngemittel einzuführen; jeder LKW muss an einer Kontrollstelle aus Sicherheitsgründen überprüft werden, was 300 NIS kostet, die dem Landwirt in Rechnung gestellt werden.
- ❑ Am 1. Februar 2013 wurde der Bisan-Übergang im nördlichen Jordantal geschlossen, den Landwirte aus Bardala nutzten, um landwirtschaftliche Güter nach Israel auszuführen. Sie müssen jetzt den 45 km entfernten Übergang Al Jalama in der Nähe von Jenin benutzen, was ihre Transportkosten verdreifacht. Das Umladeverfahren von LKW zu LKW und andere Kontrollverfahren, z. B. das kürzlich erlassene Verbot, unterschiedliche Arten landwirtschaftlicher Erzeugnisse auf derselben Palette zu transportieren, haben die Kosten weiter ansteigen lassen.
- ❑ Zusätzlich zu den längeren Transportzeiten sind die Kontrollverfahren zeitaufwendig, wodurch Erzeugnisse verderben können und entsprechende Lagerkosten entstehen.

<sup>9</sup> Ein Dunum entspricht 0,1 Hektar.

- Aufgrund dieser Restriktionen versuchen palästinensische Landwirte, ihre Waren nicht selbst, sondern über die israelischen Siedlungen auf den Markt zu bringen. Die so erzielten Preise sind niedriger, das Verfahren ist jedoch einfacher und verlässlicher.
- Im Jahr 2000 waren 70 Prozent der landwirtschaftlichen Erzeugnisse für den israelischen Markt bestimmt. Aufgrund der Restriktionen liegt dieser Anteil jetzt bei 25 Prozent; der Rest wird im Westjordanland verkauft.
- Wegen der Unsicherheiten und Restriktionen bemühen sich immer mehr Palästinenser um eine Arbeit in anderen Gebieten des Westjordanlands, in Israel und in israelischen Siedlungen im Jordantal, und ganze Familien haben die Gemeinschaft verlassen. 1967 zählte die Gemeinschaft 1.100 Einwohner. Jetzt sind es etwa 2.000, wenngleich die landwirtschaftlichen Tätigkeiten ohne die bestehenden Restriktionen den Unterhalt einer Bevölkerung von bis zu 7.000 Menschen gewährleisten könnten.
- Um die Auswirkungen der Zugangsbeschränkungen zu Land- und Wasserressourcen zu lindern, wird von Organisationen der Vereinten Nationen ein gemeinsames Projekt durchgeführt, um Landwirten in Bardala und anderen Gemeinschaften im Jordantal Unterstützung zu gewähren, z. B. bei der Einrichtung von Genossenschaften für Frauen und der Vermarktung ihrer Produkte.

71. Ihre Anzahl hat zwar geringfügig abgenommen, Gewalttaten von Siedlern gegen Palästinenser gibt es jedoch nach wie vor und betreffen insbesondere palästinensische Gemeinden in der Nähe von israelischen Siedlungen. 2012 wurden bei von Siedlern verursachten Zwischenfällen 98 Palästinenser getötet und in 268 Fällen wurde palästinensisches Eigentum beschädigt (gegenüber 120 bzw. 291 Fällen im Jahr 2011). Bei Gewalttaten gegen Siedler gab es 2012 35 israelische Todesfälle und 15 Fälle von Beschädigung israelischen Eigentums (OCHA, 2013d, Seite 17). Zu Gewalttaten von Siedlern kommt es oft, wenn Siedler versuchen Palästinenser daran zu hindern, das an Siedlungen angrenzende Land zu betreten und zu bestellen (IAA, 2012a). Weiterhin wird oft die Sorge geäußert, dass israelische Behörden geeignete Maßnahmen gegen Siedler treffen müssen, die auf gewalttätige Weise gegen Palästinenser und ihr Eigentum vorgehen (UNSCO, 2013a, Absatz 24; Yesh Din, 2012).

## Das besetzte Ostjerusalem: Steigende Armut

72. Nachdem Israel 1967 das Westjordanland besetzt hatte, annektierte es einseitig Ostjerusalem und angrenzende Teile des Westjordanlands. Diese Annexion wurde von der internationalen Gemeinschaft nie anerkannt (OCHA, 2011). Heute wohnen rund 293.000 Palästinenser in Ostjerusalem. Sie teilen sich das Gebiet mit 200.000 israelischen Siedlern, die in modernen und gut erschlossenen Siedlungsquartieren und in kleineren Anlagen in palästinensischen Wohnvierteln leben. (OCHA, 2012h). Nur 13 Prozent der Fläche Ostjerusalems sind im Flächennutzungsplan für palästinensische Baumaßnahmen ausgewiesen, aber der größte Teil davon ist bereits bebaut, und neue Baugenehmigungen werden selten erteilt. Infolgedessen sind über 90.000 Palästinenser in Ostjerusalem von Vertreibung bedroht. Seit 1967 hat Israel rund 2.000 Häuser in der Stadt wegen fehlender Baugenehmigungen zerstört (ebd.). Schätzungen zufolge fehlen in Ostjerusalem etwa 40.000 Wohneinheiten für Palästinenser (ACE, 2012, Seite 18). Wie früher schon berichtet, stellt auch die prekäre Situation bezüglich der palästinensischen Aufenthaltsrechte ein Vertreibungsrisiko dar (IAA, 2012a).

73. Die Abtrennung Ostjerusalems von den anderen Teilen des Westjordanlands schränkt den Zugang der Palästinenser zu der Stadt weiterhin ein. Dies hat negative Auswirkungen auf die Wirtschaft und den Handel in Ostjerusalem, auf die Beschäftigungs-

möglichkeiten für Palästinenser, ihren Zugang zu Gesundheit und Bildung, auf die familiären Bindungen und den Zugang zu religiösen Stätten. Für die Einreise nach Ostjerusalem sind von Israel ausgestellte Genehmigungen erforderlich, die schwer zu bekommen sind, und der Zugang ist nur an vier Kontrollstellen möglich (OCHA, 2012h). Zwar verlangen die Vereinten Nationen weiterhin die Wiedereröffnung palästinensischer Einrichtungen in der Stadt, u.a. der Palästinensischen Handelskammer, aber in dieser Hinsicht sind keine Fortschritte erzielt worden (UNSCO, 2013a, Absatz 42).

74. Die Verschlechterung der sozioökonomischen Lage der Palästinenser in Ostjerusalem bleibt alarmierend. Die Armutsquote der Palästinenser im Distrikt Jerusalem<sup>10</sup> lag 2011 bei 78,4 Prozent, während sie 2006 noch 64 Prozent betragen hatte (ACRI, 2012a, Seite 1; NII, 2012, Seite 33). Zwar stehen in Bezug auf die Palästinenser in Ostjerusalem keine aussagekräftigen Arbeitsmarktdaten zur Verfügung, aber es ist davon auszugehen, dass Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung weit verbreitet sind. Die israelischen Wirtschaftstätigkeiten in Ostjerusalem haben keine menschenwürdigen Arbeitsplätze für Palästinenser nach sich gezogen, während die palästinensischen Unternehmen unter den Auswirkungen der Besatzung leiden. In einer Umfrage unter palästinensischen Arbeitnehmern, die vor Kurzem vom Palästinensischen Allgemeinen Gewerkschaftsbund (PGFTU) durchgeführt wurde, gaben 66 Prozent der Befragten an, sie seien bei der Suche nach Beschäftigung auf dem israelischen Arbeitsmarkt in Jerusalem diskriminiert worden (PGFTU, 2013). Die Hälfte berichtete über Diskriminierung bei der Entlohnung und über erniedrigende Behandlung. Aus dieser Gewerkschaftsumfrage geht auch hervor, dass palästinensische Arbeitnehmer in Ostjerusalem stärker von sexueller Belästigung und körperlicher Gewalt betroffen sind als palästinensische Arbeitnehmern an anderen Orten (ebd., Seite 34) Berichten zufolge verlangen viele israelische Arbeitgeber von Palästinensern ein polizeiliches Führungszeugnis ohne Eintragungen. Diese Praxis, die im Widerspruch zum israelischen Recht steht, hindert junge Palästinenser daran, eine Anstellung zu finden, da in vielen Fällen eine als kriminell registrierte Aktivität eingetragen ist (ACRI, 2012a, Seite 8).

75. Das Schulsystem Ostjerusalems befindet sich nach wie vor in einer akuten Krise. Schätzungen zufolge fehlen 1.100 Klassenräume, und der Zugang palästinensischer Lehrer aus dem Westjordanland unterliegt Einschränkungen (UNSCO, 2013a, Absatz 44; ACRI, 2012b). Ein weiteres großes Problem ist die unzureichende Wasserversorgung für palästinensische Haushalte und Unternehmen. Für mehrere Wohnquartiere, die von „Jerusalem Water Undertaking“, einem palästinensischen Unternehmen, versorgt werden, wurde die Wasserzuteilung seit Jahrzehnten nicht mehr erhöht, sodass es zu Wasserknappheit kommt. Das Leitungsnetz für die Wasserversorgung muss ausgebaut und gewartet werden (UNSCO, 2013a, Absatz 41). Palästinensische Wohnquartiere innerhalb des von Israel definierten Stadtgebiets von Jerusalem, das jetzt durch die Sperrmauer abgetrennt ist, werden bei den öffentlichen Versorgungsdiensten zunehmend vernachlässigt, u.a. bei der Müllabfuhr und der Polizeiunterstützung. In zwei der betroffenen Wohnquartiere haben die Palästinenser begonnen, das durch den Bau der Sperrmauer beschädigte öffentliche Abwassersystem aus eigener Initiative und auf eigene Kosten zu reparieren (ACRI, 2013).

<sup>10</sup> Die Armutsdaten betreffen die im Distrikt Jerusalem lebenden Araber, bei denen es sich überwiegend um Palästinenser aus Ostjerusalem handelt. Der Distrikt Jerusalem ist einer von sechs Verwaltungsdistrikten Israels.

## Arbeit in den israelischen Siedlungen

76. Die Verschlechterung der Wirtschaftsaussichten im Westjordanland hat den Druck auf die palästinensischen Arbeitnehmer erhöht, eine Beschäftigung in den israelischen Siedlungen zu suchen. Zwar steht die Arbeit in den Siedlungen im Widerspruch zu sozialen, nationalen und politischen Forderungen, aber mangels anderer Alternativen ist sie für Tausende palästinensischer Frauen und Männer eine Notwendigkeit, um die Existenz ihrer Familien zu sichern. In den Siedlungen werden die palästinensischen Arbeitskräfte im Baugewerbe, in der Industrie, in der Landwirtschaft und im Dienstleistungssektor eingesetzt. Arbeitgeber sind privatwirtschaftliche Unternehmen, Einzelpersonen oder öffentliche Stellen. Die meisten der in den Siedlungen arbeitenden palästinensischen Frauen verrichten landwirtschaftliche oder hauswirtschaftliche Tätigkeiten.

77. Die in den Siedlungen im Westjordanland tätigen Unternehmen erhalten nicht nur direkte und indirekte staatliche Subventionen (APRODEV et al., 2012, Seite 17). Sie können sich auch aus dem großen Reservoir palästinensischer Arbeitskräfte bedienen, weil die für die Arbeit von Palästinensern in Israel bestehenden Quotensysteme und Einschränkungen aufgrund von Alter und Familienstand für die Siedlungen nicht gelten. Eine Überwachung der Arbeitsbedingungen und Durchsetzung arbeitsrechtlicher Vorschriften findet kaum statt. Allerdings hat die Mission erfahren, dass die zuständigen Dienststellen des israelischen Ministeriums für Industrie, Handel und Arbeit vor Kurzem 13 Verfahren gegen Arbeitgeber in den Siedlungen eröffnet haben. 2012 berichtete der Präsident des Rechnungshofs Israels über die in den Siedlungen übliche Praxis, palästinensischen Arbeitnehmern weniger als den israelischen Mindestlohn zu bezahlen, ihnen keine sozialen Rechte zuzugestehen und sie gravierenden Berufsgefahren auszusetzen (State Comptroller of Israel, 2012; Kav LaOved, 2012a, Seite 38).

78. Die fehlende Überwachung der Arbeitsbedingungen, auf die der Rechnungshof hingewiesen hat, und die starke Abhängigkeit von den Arbeitseinkommen in den Siedlungen machen die palästinensischen Arbeitnehmer und ihre Familien besonders anfällig für unfaire Arbeitspraktiken und Missbrauch. Dies wird bestätigt durch Berichte aus erster Hand über Verletzungen der Arbeitnehmerrechte, die der Mission übermittelt wurden, durch den Bericht des palästinensischen Arbeitsministeriums (PNA, 2013a), die jüngste PGFTU-Umfrage (PGFTU, 2013) sowie durch Berichte israelischer nichtstaatlicher Organisationen (z. B. Kav LaOved, 2012a).

79. Zu den festgestellten Problemen zählen auch Repressalien gegen Arbeitnehmer, die versuchen, sich zu organisieren oder gerichtliche Schritte gegen ihre Arbeitgeber einzuleiten, die Unterlagen über das Bestehen eines Beschäftigungsverhältnisses und die tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden zurückhalten, was sich auf die Vergütung, die Sozialleistungen und die Möglichkeit der Geltendmachung von Ansprüchen vor israelischen Gerichten auswirkt. Die Besatzung und die darauf folgende Gebietsabtrennung haben ein Umfeld geschaffen, das die Anfälligkeit für Ausbeutung und Missbrauch durch Vermittler und andere Mittelspersonen, die keiner Regulierung unterliegen, weiter verstärkt. Insbesondere Frauen sind missbräuchlichen Praktiken solcher Arbeitsvermittler ausgesetzt, nicht nur durch sehr hohe Gebühren oder Lohnabzüge, sondern auch in Form von Schlägen, sexuellen Übergriffen und Zwangsmaßnahmen.

**Kasten 3.2**  
**Rechte und Arbeitsbedingungen palästinensischer Arbeitnehmer in israelischen Siedlungen: Neue Erkenntnisse**

Eine vor Kurzem durch den PGFTU in Auftrag gegebene Umfrage liefert neue Informationen über die Arbeitsbedingungen palästinensischer Arbeitnehmer im Westjordanland, in Gaza und in Israel. Sie vermittelt detaillierte Erkenntnisse über die Lage palästinensischer Arbeitnehmer in israelischen Siedlungen:

- ❑ 50 Prozent der Befragten erhielten Löhne von mehr als 2.500 NIS pro Monat, bei 43 Prozent lagen die Löhne zwischen 1.500 und 2.500 NIS pro Monat. Rund 7 Prozent verdienten zwischen 750 und 1.500 NIS. Der israelische Mindestlohn beträgt 4.300 NIS, für den Bausektor wurde er auf 5.000 NIS festgesetzt.
- ❑ 65 Prozent erklärten, sie seien giftigen Stoffen ausgesetzt, die sich nachteilig auf ihre Gesundheit auswirkten.
- ❑ Nur 11 Prozent gaben an, sie würden Beschäftigungssicherheit genießen. Lediglich ein kleiner Teil der Arbeitnehmer hat schriftliche Verträge, die große Mehrheit wird im Tagelohn beschäftigt.
- ❑ 50 Prozent hatten keine Krankenversicherung.
- ❑ Die Gebühren für die Beschaffung und Verlängerung von Genehmigungen, die von Arbeitnehmern an Mittelspersonen und Arbeitgeber gezahlt werden, können in manchen Fällen bis zu 70 Prozents ihres Lohns ausmachen.
- ❑ Die gemeldeten Fälle von Zwangsmaßnahmen betrafen am häufigsten die in den Siedlungen arbeitenden Palästinenser.

Quelle: PGFTU (2013).

80. Die israelische nichtstaatliche Organisation Kav LaOved setzt ihre Sensibilisierungstätigkeiten fort, um die palästinensischen Arbeitnehmer über die Rechte aufzuklären, die ihnen nach den israelischen Gesetzen zustehen. Auch leistet sie Rechtshilfe für Arbeitnehmer, die vor israelischen Gerichten klagen. Die Organisation hat jedoch festgestellt, dass bei Frauen eine geringere Bereitschaft besteht, an Seminaren über ihre Arbeitnehmerrechte teilzunehmen, was zum einen an der größeren Zurückhaltung von Frauen bei der Einforderung von Informationen und der Teilnahme an Sitzungen liegt, zum anderen an ihrer Furcht vor Repressalien, namentlich der Entlassung wegen einer solchen Teilnahme (Kav LaOved, 2012c). In Reaktion auf den Bericht des Rechnungshofs von 2012, der einen besseren Arbeitsschutz für die Arbeitskräfte in den Siedlungen forderte, prüft derzeit ein gemeinsamer Ausschuss aus Vertretern der israelischen Ministerien für Verteidigung, Justiz und Arbeit diesbezügliche Maßnahmen und Empfehlungen.

## Palästinensische Arbeitnehmer in Israel

81. Obwohl für viele Palästinenser die Arbeit in Israel eine wichtige Einkommensquelle ist, war erwartet worden, dass sie mit der Verwirklichung einer Zweistaaten-Lösung zurückgehen würde. Angesichts des weiteren Anhaltens der Krise und der Unsicherheit stellt sie jedoch einen wichtigen Faktor dar, dessen Bedeutung eher wieder zunimmt. Die Separationspolitik verwehrt den Arbeitnehmern aus Gaza diese Möglichkeit. Zwar wurde das israelische Kontingent für palästinensische Arbeitnehmer aufgestockt, aber dieses Kontingent scheint nicht ausgeschöpft zu werden, und die israelischen Arbeitgeber berichten von Schwierigkeiten, Arbeitnehmer zu finden. Gleichzeitig arbeiten eine beträchtliche Zahl von Palästinensern in Israel ohne die erforderlichen Genehmigungen, mit allen Risiken und Folgen, die dies mit sich bringt. Aus diesen Fakten lässt sich der Schluss ziehen, dass Anstrengungen unternommen werden sollten, um durch

entsprechende Modalitäten eine bessere Anpassung zwischen dem Angebot an Arbeitskräften und der Nachfrage zu erreichen. Dies würde auch dazu beitragen, die Aktivitäten skrupelloser Mittelspersonen einzudämmen und die Anfälligkeit der palästinensischen Arbeitnehmer für Ausbeutung und Missbrauch zu verringern.

82. Ein wesentliches Hindernis für die Beschäftigung in Israel, das zumindest teilweise erklärt, warum die Kontingente nicht voll ausgeschöpft werden, ist die Tatsache, dass eine große Zahl von Palästinenser keine Genehmigungen erhalten, weil sie von den israelischen Sicherheitsbehörden auf eine „Schwarze Liste“ gesetzt wurden (IAA, 2012a). Israelische nichtstaatliche Organisationen sind der Auffassung, dass viele der in der schwarzen Liste verzeichneten Arbeitnehmer keine wirkliche Bedrohung der Sicherheit darstellen (Kav LaOved, 2012a). Dies scheint durch die Tatsache bestätigt zu werden, dass, wie die Mission erfahren hat, vielen Berufungsanträgen auf Aufhebung dieser Sicherheitseinwände letztlich stattgegeben wurde. Die Vorschrift, wonach nur ein israelischer Arbeitgeber, der den betreffenden palästinensischen Arbeitnehmer einstellen will, einen Antrag auf dessen Streichung aus der schwarzen Liste stellen kann, wurde im Mai 2012 aufgehoben. Heute können die Arbeitnehmer selbst solche Anträge stellen, wenn sie eine schriftliche Erklärung eines israelischen Arbeitgebers vorlegen, dass er ihre Einstellung beabsichtigt. Von ihren Gesprächspartnern erfuhr die Mission, dass die Berufungsverfahren im südlichen Westjordanland recht erfolgreich waren. In Hebron z. B. wurde rund 60 Prozent der Anträge stattgegeben, während dies in anderen Teilen des Westjordanlands nicht der Fall war.

83. An den Übergängen nach Israel sehen sich die palästinensischen Arbeitnehmer nach wie vor harten und häufig erniedrigenden Bedingungen ausgesetzt. Wegen der langen Wartezeiten an den Übergängen ist die für den Hin- und Rückweg zu und von den Arbeitsplätzen in Israel benötigte Zeit übermäßig lang. An jedem Arbeitstag stellen sich die Arbeitnehmer ab 2 Uhr nachts an den Übergängen an, um rechtzeitig zur Arbeit zu kommen. Überfüllung, Fehlen sanitärer Anlagen, mangelnder Schutz vor Kälte und Hitze bilden zusammen mit Vorfällen von Erniedrigung und Drangsalierung durch das Kontroll- und Sicherheitspersonal eine schwere Belastung für diese Arbeitnehmer, die unter dem Druck stehen, rechtzeitig an ihrem Arbeitsplatz zu sein. Über 80 Prozent der von der jüngsten PGFTU-Umfrage erfassten Arbeitnehmer gaben an, sie seien an den Übergängen drangsaliert worden (PGFTU, 2013).

84. Auf der israelischen Seite der Übergänge benötigen die Arbeitnehmer Transportmittel, um ihre Arbeitsplätze an verschiedenen Orten des Landes zu erreichen und am Ende des Arbeitstags wieder zu dem jeweiligen Übergang zurückzugelangen. Nichtstaatliche israelische Menschenrechtsorganisationen berichten über Fälle, in denen palästinensischen Arbeitnehmern der Zugang zu öffentlichen Bussen, insbesondere auf Linien, die zu den israelischen Siedlungen im Westjordanland führen, verweigert wird oder sie von der Benutzung abgehalten werden. Eine Initiative des israelischen Verkehrsministeriums, neue öffentliche Buslinien einzurichten, um den Transport von Palästinensern vom Übergang Eyal nach Tel Aviv und Kfar Saba in Israel zu erleichtern, löste eine Kontroverse aus und stieß auf Kritik seitens israelischer Menschenrechtsorganisationen, palästinensischer Regierungsstellen und der Sozialpartner. Sie äußerten große Besorgnis über eine solche Segregation und forderten die uneingeschränkte Achtung der Rechte palästinensischer Arbeitnehmer auf die Nutzung sämtlicher öffentlicher Verkehrsmittel ohne jede Diskriminierung (Kav LaOved, 2012b; Machsomwatch, 2013).

85. In Israel tätige palästinensische Arbeitnehmer werden durch die israelischen Arbeitsgesetze und Gesamtarbeitsverträge geschützt. Im Oktober 2012 trat eine Erhö-

hung des Mindestlohns auf 4.300 NIS in Kraft.<sup>11</sup> Dennoch muss ständig dafür gesorgt werden, dass die palästinensischen Arbeitnehmer ihre Arbeitsrechte in der Praxis auch wahrnehmen können. Den Arbeitnehmerorganisationen auf israelischer wie auf palästinensischer Seite kommt in dieser Hinsicht eine wichtige Rolle zu. Unter anderem müssen sie Auskünfte und Hilfe in rechtlichen Fragen bereitstellen und Arbeitnehmer, die in Schwierigkeiten sind, praktisch unterstützen. Der israelische Gewerkschaftsverband Histadrut hat erneut seine Bereitschaft erklärt, in Zusammenarbeit mit dem PGFTU Fälle, die palästinensische Arbeitnehmer betreffen, weiter zu verfolgen. 2011 reichten palästinensische Arbeitnehmer über Kav LaOved 126 Klagen bei Arbeitsgerichten ein, um Ansprüche auf geschuldeten Lohn, Genesungsgeld, Auszahlung von nicht genutzten Urlaubstagen, Rentenversicherungsbeiträge und Abfindungen geltend zu machen. Im gleichen Jahr wurden 168 von der Organisation eingereichte Fälle entweder durch ein Gerichtsurteil oder durch die Gewährung von Entschädigungszahlungen an palästinensische Arbeitnehmer in Höhe von insgesamt 2,5 Millionen NIS entschieden (Kav LaOved, 2012a, Seite 34). 2012 wurden 91 Fälle abgeschlossen und palästinensischen Arbeitnehmern Entschädigungen in Höhe von insgesamt 1,1 Millionen NIS gewährt (Kav LaOved, 2012c). Durch die Anbindung an einen bestimmten Arbeitgeber können palästinensische Arbeitnehmer unter Druck geraten, missbräuchliche Bedingungen zu akzeptieren. Kommen Arbeitgeber ihren Verpflichtungen zur Auszahlung von Löhnen und den damit zusammenhängenden Meldepflichten nicht nach, kann dies zu einer Aufhebung von Genehmigungen führen, zum Nachteil der Arbeitnehmer (Kav LaOved, 2012a, Seite 16).

86. Keine Fortschritte gab es beim Transfer von Sozialversicherungsbeiträgen aus Beschäftigungsverhältnissen palästinensischer Arbeitnehmer in Israel, die sich im israelischen System ansammeln und an die palästinensischen Institutionen der Sozialen Sicherheit weitergeleitet werden sollen, sobald diese eingerichtet worden sind. Das Pariser Protokoll über die wirtschaftlichen Beziehungen von 1994 sah vor, dass Israel auf monatlicher Basis an eine von der Palästinensischen Behörde einzurichtende zuständige Pensionskasse die nach Einrichtung dieser Kasse eingezogenen Rentenversicherungsbeiträge überweisen wird (Pariser Protokoll, 1994). Diese Bestimmung ist zwar noch in Kraft, jedoch nie umgesetzt worden. Die Verwirklichung der Rechte der Sozialen Sicherheit palästinensischer Arbeitnehmer, die in Israel gearbeitet haben oder dies noch tun, könnte ein wichtiger Bestandteil bei der Einrichtung eines palästinensischen Sozialversicherungssystems werden.

## Gaza: Die sozialen Auswirkungen der Abriegelung

87. Die Einschränkungen des Personenverkehrs aus und nach Gaza wirken sich auf das gesamte Gefüge der palästinensischen Gesellschaft aus und untergraben die Aussichten auf eine friedliche Koexistenz. Im September 2012 wies der Oberste Gerichtshof Israels eine Petition israelischer und palästinensischer Menschenrechtsorganisationen im Namen einer Gruppe von Frauen ab, die eine Einreisegenehmigung in das Westjordanland zur Fortsetzung ihrer Hochschulausbildung beantragt hatten (OCHA, 2012g, Seite 10). Die israelischen Restriktionen der Bewegungsfreiheit wirken sich auch weiterhin auf die palästinensischen Arbeitskräfte aus Gaza aus, die andernorts eine Beschäftigung suchen. Dabei ist es unverkennbar, dass ein nachhaltiger Entwicklungspfad für Gaza, das im Wesentlichen eine städtische Wirtschaft ist, auch die Freizügigkeit der Menschen zum Zweck der Erwerbstätigkeit oder unternehmerischer Aktivitäten umfassen müsste. Darüber hinaus wäre die Möglichkeit von Reisen zwischen dem Westjordan-

<sup>11</sup> Seit 1. Februar 2012 ist im Gesamtarbeitsvertrag für den Bausektor ein Mindestlohn von 5.000 NIS festgelegt.

land und Gaza eine wichtige Voraussetzung für die sinnvolle Ausübung des Vereinigungsrechts und die Durchführung von Gewerkschaftstätigkeiten.

---

## 4. Regierungsführung und soziale Gerechtigkeit müssen gestärkt werden

### Aufbau von Institutionen am Scheideweg

88. Der Aufbau und die Stärkung von Institutionen der Staats- und Regierungsführung wurde in dem Nationalen Entwicklungsplan 2011-13, dessen Durchführungszeitraum sich dem Ende nähert, als vorrangiges Ziel für die Palästinensische Behörde benannt. In der noch aktuelleren Nationalen Strategie zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele bis 2015 wurde diese Priorität erneut bekräftigt (PNA, 2011; 2012a, Seite 13). Die Bedeutung solcher Institutionen als Grundlage für eine Staatsbildung wurde schon in früheren IAO-Berichten hervorgehoben, aber auch von der internationalen Gemeinschaft insgesamt anerkannt. Im letzten Jahr sah sich die Mission veranlasst, statt Lob eine Mahnung zur Vorsicht auszusprechen. An die Stelle dieser Mahnung tritt jetzt die ernsthafte Besorgnis, dass die beim Aufbau von Institutionen erreichten Fortschritte gefährdet sein könnten, weil zentrale Regierungsfunktionen durch die kritische Situation in Mitleidenschaft gezogen werden (IWF, 2013, Seite 3-4, 23; Weltbank, 2013, Absatz 8; OQR, 2013, Seite 9).

89. Der Gesamtkontext von Prekarität und Unsicherheit, der in den vorhergehenden Kapiteln beschrieben wurde, hat zwangsläufig auch Auswirkungen auf die Rahmenbedingungen für soziale Gerechtigkeit und menschenwürdige Arbeit. Die Haushaltskrise, in der sich die Palästinensische Behörde befindet, die weitere Schwächung des Arbeitsmarkts und die daraus folgenden negativen sozialen Auswirkungen und sozialen Unruhen schränken den Spielraum für Verbesserungen auf diesem Gebiet ein. Die anhaltende politische Spaltung zwischen dem Westjordanland und Gaza bedeutet eine weitere Gefährdung der Bemühungen um den Aufbau von Institutionen, denn es gibt kaum Aussichten, dass die von der Palästinensischen Behörde erzielten Fortschritte auf Gaza ausgedehnt werden können, obwohl dies dringend erforderlich wäre (UNSCO, 2012a, Seite iv). Im Hinblick auf die Institutionen der Staats- und Regierungsführung geht die Umsetzung der eingegangenen politischen Verpflichtungen in konkrete Ergebnisse nur schleppend vor sich. Immerhin kann über einen gewissen Fortschritt berichtet werden, und es zeichnen sich neue Initiativen ab.

90. Neben der Haushaltskrise bedroht auch eine sich vertiefende soziale Krise die Fortschritte, die in den letzten Jahren beim Aufbau tragfähiger Institutionen erzielt wurden. Die zunehmenden Forderungen nach restriktiver Haushaltspolitik und Sparmaßnahmen müssen dringend unter dem Kriterium ihrer Auswirkungen auf den Sozial- und Arbeitsbereich geprüft werden. Um lebensfähig zu sein und gedeihen zu können, benötigt ein palästinensischer Staat Institutionen, Investitionen sowie eine dynamische und produktive Erwerbsbevölkerung, bei deren Entwicklung menschenwürdige und nachhaltige Arbeitsplätze eine entscheidende Rolle spielen werden. Um die Auswirkungen der Haushaltskrise zu überwinden, muss eine solide Grundlage für menschenwürdige Arbeit und soziale Gerechtigkeit geschaffen werden.

### Ein neuer, ergebnisorientierter Politikrahmen

91. Derzeit wird durch eine Reihe von Politikinitiativen die Schaffung eines Rahmens vorbereitet, der auf früheren und noch laufenden Bemühungen um die Förderung sozialer Gerechtigkeit und menschenwürdiger Arbeit aufbaut. Diese neuen Initiativen bieten die Möglichkeit, zu untersuchen, wie die für die früheren Durchführungsphasen der Agenda für menschenwürdige Arbeit typischen grundsatzpolitischen, auf Ausbildung

und Sensibilisierung gerichteten Maßnahmen in konkrete Ergebnisse zugunsten der Arbeitnehmer und Arbeitgeber und der Gesellschaft im Allgemeinen umgesetzt werden könnten. Insbesondere wurde ein Konsultationsprozess zur Ausarbeitung eines neuen Nationalen Entwicklungsplans eingeleitet, und das System der Vereinten Nationen beteiligte sich zusammen mit der Palästinensischen Behörde und einer Reihe anderer Akteure aktiv an der Ausarbeitung eines Entwicklungshilfe-Programmrahmens der Vereinten Nationen (UNDAF, 2012). Beide Prozesse sollen sich auch mit den Institutionen der Staats- und Regierungsführung und mit der Frage der menschenwürdigen Arbeit befassen. Die Ausarbeitung des UNDAF wird demnächst abgeschlossen und der Entwurf der Palästinensischen Behörde zur Billigung vorgelegt werden. Auch der Entwurf einer Strategie für menschenwürdige Arbeit steht vor dem Abschluss, nachdem die von Vertretern der Palästinensischen Behörde und der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen abgegebenen Empfehlungen berücksichtigt wurden (IAA, 2012b, Absatz 6). Ferner wurde ein dreigliedriges Arbeitsseminar über die generelle Einbeziehung der menschenwürdigen Arbeit in die auf nationaler und auf UN-Ebene erstellten Programmrahmen abgehalten.

92. Die im Entwurf vorliegende Strategie für menschenwürdige Arbeit fördert sozialen Zusammenhalt, Gerechtigkeit und Gleichheit durch einen stärker integrierten Ansatz. Ihre Hauptmerkmale sind i) die Förderung der Arbeitsrechte und einer verbesserten Steuerung des Arbeitsmarkts, ii) die Unterstützung eines wirtschaftlichen Umfelds, das einen besseren Zugang zu Beschäftigungs- und Erwerbsmöglichkeiten begünstigt, und iii) die Unterstützung des Aufbaus eines umfassenden Systems der Sozialen Sicherheit. Sie wird die Zielvorstellungen der dreigliedrigen Partner für die sozioökonomische Entwicklung untermauern (ebd., Ziffern 6, 15). Von der Strategie für menschenwürdige Arbeit werden auch Beiträge zu dem neuen Nationalen Entwicklungsplan erwartet. Außerdem spielte sie bei der Ausarbeitung des UNDAF eine zentrale Rolle.

#### **Kasten 4.1 UNDAF und menschenwürdige Arbeit**

Die umfassende Analyse, die im Rahmen des Entwicklungshilfe-Programmrahmens der Vereinten Nationen (UNDAF) erstellt wurde, beschreibt ein breites Spektrum von Prioritäten für Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit:

- ❑ Integration und Umsetzung der Grundsätze der menschenwürdigen Arbeit, was weitere Rechtsreformen, die Durchsetzung der Rechtsvorschriften sowie Überwachung und Aufsicht erfordert.
- ❑ Förderung stärkerer grundsatzpolitischer und programmatischer Maßnahmen der Palästinensischen Behörde zugunsten der Rolle von Frauen und Jugendlichen und ihrer Teilhabe an der Wirtschaft im Allgemeinen und insbesondere am Arbeitsmarkt, vor allem in ländlichen Gebieten, durch gleichstellungsgerechte Haushaltsführung und andere Maßnahmen wie etwa Gesetzesänderungen.
- ❑ Verbesserung der Übereinstimmung zwischen schulischer und beruflicher Bildung und den Bedürfnissen des Arbeitsmarkts, beginnend mit einer ordnungsgemäßen Marktanalyse zur Ermittlung der Bedürfnisse und Trends des Arbeitsmarkts für Männer und für Frauen, sowie Unterstützung für eine bessere Integration von Jugendlichen.
- ❑ Unterstützung für den Aufbau eines Systems der Sozialen Sicherheit, das den Schwerpunkt auf Rentensysteme im Privatsektor und auf Sozialschutzleistungen für Schwangere und Mütter legt.
- ❑ Eintreten für die Einführung von Arbeitsgerichten, Schiedsverfahren und dreigliedrigen Dialog und die Förderung der entsprechenden Qualifikationen.

- ❑ Weiterführung der Monitoring- und Dokumentationsmaßnahmen und der Sicherstellung ordnungsgemäßer Verfahren für palästinensische Arbeitnehmer in Israel, in den Siedlungen, in den Grenzgebieten und in Ostjerusalem.
- ❑ Weitere Arbeiten über die generelle Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Aspekte und die Stärkung der Stellung der Frau durch Befassung mit dem Status und den Bedürfnisse von Frauen in der Gesellschaft und die Stärkung ihrer Teilhabe.
- ❑ Unterstützung weiterer Tätigkeiten zum Arbeitsrecht, einschließlich der Durchsetzung der Rechtsvorschriften zur Kinderarbeit, im Einklang mit den grundlegenden Prinzipien und Rechten bei der Arbeit und den internationalen Arbeitsnormen.

Quelle: UNDAF (2012, S. 9-10).

93. Die Annahme und Umsetzung der Strategie für menschenwürdige Arbeit und des UNDAF, die in Teilen auch in den neuen Nationalen Entwicklungsplan einfließen sollen, wäre ein bedeutsamer Schritt, der es ermöglichen würde, die Agenda für menschenwürdige Arbeit weiter voranzubringen und die Schaffung eines nachhaltigeren Umfelds für menschenwürdige Arbeitsplätze zu unterstützen.

## Förderung von Rechten und Arbeitsmarktsteuerung

94. Es wird erwartet, dass die Strategie für menschenwürdige Arbeit einen übergreifenden Rahmen für die stärkere Förderung von Rechten und für eine solide Sozial- und Wirtschaftspolitik im palästinensischen Kontext liefert. Der soziale Dialog wird ein zentraler Aspekt dieser Strategie sein (IAA, 2012b, Absatz 7). Die laufenden Tätigkeiten auf diesem Gebiet konzentrieren sich auf die Stärkung der bestehenden dreigliedrigen Mechanismen und die Sensibilisierung der Vertreter der Palästinensischen Behörde sowie der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen für die wichtigsten Grundsätze des sozialen Dialogs, beginnend mit der Praxis der dreigliedrigen Zusammenarbeit. Ein wichtiger Bestandteil der Strategie für menschenwürdige Arbeit ist die Zusage der IAO, Unterstützung für die Abfassung und Überarbeitung von Rechtsvorschriften zum Thema Arbeit und Beschäftigung zu gewähren, mit dem Ziel, die Teilhabe der Sozialpartner und die Berücksichtigung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit in diesen Rechtsvorschriften sicherzustellen.

95. Im letzten Jahr berichtete die Mission, dass neue Foren für den sozialen Dialog geschaffen oder bestehende gestärkt werden (IAA, 2012a). Zwar gab es Fortschritte, insbesondere beim Ausbau der Kapazitäten bestehender Gremien, aber die Erzielung von Ergebnissen kam nur schleppend voran. Im letztjährigen Bericht war im Hinblick auf die Vereinigungsfreiheit ein rechtliches Vakuum festgestellt worden (ebd.), dessen Behebung immer dringender wird, weil neue Gewerkschaften sich darum bemühen, an den verschiedenen dreigliedrigen Foren mitzuwirken. Das Fehlen von Kriterien für die Bestimmung der Repräsentativität von Gewerkschaften behindert die wirksame Funktionsweise des sozialen Dialogs. Diese Fragen müssen im Rahmen der umfassenden Reform des Arbeitsrechts, die vor Kurzem in Zusammenarbeit mit der IAO eingeleitet wurde, behandelt werden. Der Reformprozess selbst wird ein wichtiger Ansporn für den sozialen Dialog sein und ein Schlüsselement innerhalb des umfassenderen Rahmens für die Steuerung des Arbeitsmarkts bilden. Allerdings ist der Palästinensische Legislativrat aufgrund der politischen Spaltung zwischen dem Westjordanland und Gaza nach wie vor gelähmt, und dies wirkt sich auch auf den Erlass und die Durchführung neuer Rechtsvorschriften aus.

96. Bei der Annahme eines Mindestlohns wurden Fortschritte erzielt. Trotz unterschiedlicher Auffassungen über seine Höhe brachten alle Parteien ihre Entschlossenheit

zum Ausdruck, die Anwendung des Mindestlohns zu gewährleisten. Nach einer zehnmonatigen Debatte im Nationalen dreigliedrigen Ausschuss für die Festsetzung eines Mindestlohns beschloss der Ministerrat im Oktober 2012 Mindestlohnsätze von 1.450 NIS pro Monat, 65 NIS pro Tag und 8,50 NIS pro Stunde, die am 1. Januar 2013 in Kraft traten (PNA, 2012b). Obwohl der Mindestlohn für alle Sektoren gilt, wurde die Sorge geäußert, dass seine praktische Durchführung in den Sektoren Bekleidung und Kinderbetreuung, in denen überwiegend Frauen arbeiten und das Lohnniveau generell niedrig ist, auf Schwierigkeiten stoßen könnte. Das Arbeitsministerium teilte mit, es würden Schritte unternommen, um diesen Anliegen Rechnung zu tragen. Als nächste Stufe des Prozesses sollen Mindestlohnausschüsse auf Distriktebene eingerichtet werden, in den nördlichen Distrikten gibt es bereits einige dieser Ausschüsse (PNA, 2013b). In der durch den PGFTU veröffentlichten Umfrage bezeichneten 93 Prozent der Arbeitnehmer die Durchsetzung des Mindestlohns als eine wichtige Priorität (PGFTU, 2013). Angesichts der politischen Spaltung ist es auch hier unwahrscheinlich, dass der Mindestlohn reale Auswirkungen auf die Lohnsituation der Arbeitnehmer in Gaza haben wird.

97. Im Januar 2013 hat das Arbeitsministerium den Nationalen Dreigliedrigen Beratenden Ausschuss, der sich mit Fragen der Arbeitspolitik befasst, neu konstituiert. Der Ausschuss war seit Oktober 2011 nicht mehr zusammengetreten, weil das Mandat seiner Mitglieder abgelaufen war. Allerdings haben nicht alle Parteien seine veränderte Zusammensetzung akzeptiert, diese Frage ist weiterhin umstritten. Es wurde ein Gesetzentwurf über die Zusammensetzung, das Mandat und die Tätigkeit des Palästinensischen Wirtschafts- und Sozialrats ausgearbeitet, der den Sozialpartnern und den zivilgesellschaftlichen Organisationen zur Beratung vorgelegt werden wird (PNA, 2013b). Wie schon in früheren Jahren festgestellt, ist es wichtig, starke Verbindungen zwischen den verschiedenen dreigliedrigen Gremien zu schaffen und dafür zu sorgen, dass die Empfehlungen dieser Gremien in die Arbeit des Wirtschafts- und Sozialrats einfließen und dass die anderen Ausschüsse in der Lage sind, auf den allgemeinen politischen Dialog Einfluss zu nehmen (IAA, 2011).

98. Ein weiteres wichtiges Forum für den sozialen Dialog ist der Nationale Ausschuss für die Beschäftigung von Frauen (NWEC). Die Überprüfung der Rechtsvorschriften unter Gleichstellungsaspekten, die er 2011 zusammen mit der IAO veröffentlichte, wird einen wichtigen Beitrag zu der angestrebten allgemeinen Gesetzesreform leisten (IAA, 2012a). Auf die Bedeutung dieser Überprüfung der Rechtsvorschriften wurde schon im Rahmen der Strategie zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele hingewiesen, und sie spielt auch im UNDAF-Kontext eine Rolle (PNA, 2012a, Seite 36). Die Einrichtung des NWEC und die Aufnahme seiner Tätigkeit erfolgten im Rahmen des Gemeinsamen UN-Programms für die Gleichstellung der Geschlechter und die Stärkung der Stellung der Frau, dessen erste Phase im September 2012 auslief. Derzeit finden Überbrückungstätigkeiten sowie Gespräche über eine voll ausgebaute zweite Phase statt.

99. Die IAO hat die Unterstützung des NWEC in ihre laufenden Tätigkeiten zur Förderung des sozialen Dialogs einbezogen, mit dem Ziel, die Nachhaltigkeit der Ergebnisse im Rahmen des Projekts zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele sicherzustellen und Gleichstellungsfragen in sämtliche IAO-Programme zu integrieren (IAA, undatiert a). In jüngster Zeit stand für den NWEC die Ausarbeitung seiner Strategie und seines Arbeitsplans für 2013-15 im Mittelpunkt. Dies hat dazu geführt, dass der Vollausschuss nicht regelmäßig zusammengetreten ist, während eine kleineres Sekretariat zusammen mit der Birzeit-Universität die Strategie und den Arbeitsplan entwickelt hat, der demnächst dem Arbeitsminister und danach dem Kabinett zur Billigung vorgelegt werden soll. Inzwischen hat der Ausschuss Beobachterstatus für den Nationalen Dreigliedrigen Beratenden Ausschuss erhalten.

100. Mit Blick auf die Bekämpfung von Diskriminierung bei der Beschäftigung aufgrund der politischen Zugehörigkeit gab es 2012 eine wichtige Entwicklung. Im September 2007 hatte das Kabinett der Palästinensischen Behörde die Entscheidung getroffen, für Beschäftigungsverhältnisse im öffentlichen Sektor eine Überprüfung durch die Sicherheitsdienste zu verlangen. Als Ergebnis negativer Sicherheitsberichte, die sich auf ihre politische Zugehörigkeit bezogen, wurden Hunderte Lehrer entlassen. Am 4. September 2012 entschied der palästinensische Oberste Gerichtshof zugunsten der Lehrer, denen wegen ihrer politischen Zugehörigkeit gekündigt worden war (Vereinte Nationen, 2013d, Ziffer 54-55). Der Mission wurde mitgeteilt, dass in diesem Testfall 750 Lehrer an ihren Arbeitsplatz zurückkehren konnten. Das Kabinett hat die im September 2007 getroffene Entscheidung aufgehoben und sich bereit erklärt, bei der Sicherheitsüberprüfung auf dieses Kriterium zu verzichten.

101. Für die Vereinigungsfreiheit gilt, dass zwar nach den im Februar 2013 veröffentlichten PCBS-Daten die Gewerkschaftsdichte in Gaza relativ hoch ist (66,2 Prozent) und Berichten zufolge über derjenigen im Westjordanland liegt (17 Prozent), dass jedoch die Tätigkeit der Gewerkschaften starken Einschränkungen unterliegt. Im Februar 2013 nahmen die De-facto-Behörden ein neues Gewerkschaftsgesetz an, das nach Einschätzung des PGFTU den Behörden ein erhebliches Maß an Macht und Kontrolle über die Gewerkschaften einräumt. Das Gesetz wurde ohne jede Konsultation mit dem PGFTU verabschiedet. Die Mission erfuhr, dass der Vorstand der Handelskammer von Gaza vor Kurzem aufgelöst wurde und dass der PGFTU weiterhin durch direkte Drangsalierung seitens der Behörden in seiner Arbeit behindert wird.

102. Es sollte erwähnt werden, dass die Palästinensische Behörde mit Unterstützung der Vereinten Nationen dabei ist, einen nationalen Aktionsplan für Menschenrechte auszuarbeiten (UNSCO, 2013b). Ein solcher Aktionsplan ist auch im Rahmen des UNDAF vorgesehen. Die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit sollten in dem Aktionsplan berücksichtigt werden.<sup>12</sup>

## Der Fonds für Beschäftigung und sozialen Schutz bleibt auf der Agenda

103. Der Fonds wurde bereits 2004 gegründet, blieb jedoch inaktiv, bis er in die politischen Prioritäten des Nationalen Entwicklungsplans 2011-13 aufgenommen wurde (PNA, 2011, Seite 49). Da die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Unternehmensentwicklung zu den Kernzielen dieses Plans gehören, wurde der Fonds als potenzielles Instrument zur Bekämpfung der hohen Armut und Arbeitslosigkeit betrachtet (IAA, 2011). Angesichts der Haushaltskrise lag jedoch der Regierungsbeitrag zu dem Fonds erheblich unter dem ursprünglich vorgesehenen Betrag von 5 Millionen Dollar. Die Unterstützung durch Geber, die für den Fonds mobilisiert werden konnte, erreichte einen relativ geringen Betrag. Als Pilotprojekt wurden drei Sofortprogramme zur Schaffung von Arbeitsplätzen durchgeführt: „Unterstützung der selbständigen Erwerbstätigkeit von Arbeitskräften als praktikable Alternative zu früheren Tätigkeiten in den Siedlungen“; „Unterstützung von früher in den Siedlungen beschäftigten Arbeitskräften bei der Gründung kleiner Unternehmen, von denen erwartet wird, dass sie zwischen ein und vier ehemalige Arbeits-

---

<sup>12</sup> Die Vereinigungsfreiheit und die effektive Anerkennung des Rechts auf Kollektivverhandlungen, die Beseitigung aller Formen von Zwangs- oder Pflichtarbeit, die effektive Abschaffung der Kinderarbeit und die Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf, wie sie in der Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen (IAA, 1998) niedergelegt wurden, sind wichtige Aspekte eines Menschenrechtsrahmens und wesentliche Voraussetzungen für die Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze (IAA, 2012c, Abs. 5).

kräfte aus den Siedlungen beschäftigen werden“; und „Beschäftigung junger arbeitsloser Hochschulabsolventen durch ihre Eingliederung in ausgewählte Unternehmen des privaten Sektors“. Für das Stammteam des Fonds wurde ein Kapazitätsaufbauprogramm für Management, Monitoring und Berichterstattung durchgeführt (IAA, 2012b, Absatz 9).

104. Es wurde vorgeschlagen, dass einer nationalen Beschäftigungsagentur bei der Festlegung von aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen für den Fonds eine zentrale Rolle zukommen sollte (GIZ, 2013). Sollte der Fonds an eine solche Agentur angeschlossen werden, könnte seine Tätigkeit tatsächlich weiter institutionalisiert werden. Die Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer müssten jedoch weiterhin eine zentrale Rolle übernehmen, um sicherzustellen, dass ihre praktischen Erfahrungen mit Arbeitsmarkterfordernissen genutzt werden, und um die Akzeptanz von Maßnahmen und Eigenverantwortung für Interventionen sicherzustellen, die von denen vorgeschlagen werden, die direkt davon betroffen sind.

## Soziale Sicherheit und sozialer Basisschutz: Neue Prioritäten

105. Wie in der 2011 angenommenen Sozialschutzstrategie vorhergesehen, ist die Einrichtung eines integrierten Systems der Sozialen Sicherheit weiterhin Diskussionsgegenstand zwischen der Palästinensischen Behörde und den Sozialpartnern. Es wurde bemängelt, dass das bestehende Sozialversicherungssystem fragmentiert und ineffektiv sei, schlecht koordiniert werde und nur einen kleinen Teil der Arbeitnehmer erfasse (UNDAF, 2012, Seite 9), hauptsächlich die Beschäftigten des öffentlichen Sektors. In Partnerschaft mit dem Palästinensischen Wirtschaftsforschungsinstitut unternahm die IAO eine Bestandsaufnahme auf dem Gebiet der Sozialen Sicherheit, und eine Mission von Fachexperten der IAO führte eine Bedarfsermittlung durch. Die IAO unterstützt die dreigliedrigen Mitgliedsgruppen bei der Ausarbeitung und Durchführung einer umfassenden nationalen Strategie für Soziale Sicherheit. Diese soll prüfen, ob das Sozialversicherungssystem auf die Arbeitnehmer des privaten Sektors und ihre Angehörigen ausgedehnt werden kann, namentlich durch den Aufbau eines Rentensystems, eines Mutterschaftsversicherungssystems und eines Systems für Leistungen bei berufsbedingten Schädigungen (IAA, 2012b, Absatz 14). Im Rahmen der Ausarbeitung einer solchen Strategie wird auch die Sicherung eines Grundeinkommens und des Zugangs zu medizinischer Grundversorgung durch die Einführung eines nationalen sozialen Basisschutzes erörtert. Wie in Kapitel 3 festgestellt, könnte die Verwirklichung der Rechte der Sozialen Sicherheit der in Israel tätigen palästinensischen Arbeitnehmer ein wichtiger Bestandteil bei der Einrichtung eines palästinensischen Sozialversicherungssystems werden.

106. Das Arbeitsministerium prüft die Einrichtung und Durchführung eines nationalen Sozialversicherungssystems als zentrale und vorrangige Aufgabe und hat 2013-14 als die Jahre der sozialen Sicherheit bezeichnet. Der PGFTU will ein neues Gesetz über die Soziale Sicherheit, das mit dem Übereinkommen (Nr. 102) über Soziale Sicherheit (Mindestnormen), 1952, übereinstimmt, und er will den sozialen Schutz über die formelle Wirtschaft hinaus ausdehnen. Die lebhafteste Debatte innerhalb des im Februar eingesetzten nationalen Teams für Soziale Sicherheit wird zweifellos weitergehen. Zwar gibt es bei den Beteiligten unterschiedliche Ansichten über die Rolle der Sozialen Sicherheit, aber sie sind alle fest entschlossen, die Soziale Sicherheit in naher Zukunft Realität werden zu lassen.

## Auf dem Weg zur Verwirklichung einer stärkeren Stellung der Frau

107. Obwohl in den letzten Jahren zahlreiche Politiken und Strategien sich klar zu dem Ziel bekennen, die Rolle der Frauen zu stärken – auch im Hinblick auf Chancengleichheit bei der Beschäftigung –, ist die umfassende Teilhabe der Frauen am Arbeitsmarkt und an den Entscheidungsprozessen in der Praxis noch nicht verwirklicht. In Kapitel 2 wurde bereits deutlich gemacht, dass sich trotz der bemerkenswerten Bildungsschritte der Frauen ihre Situation auf dem Arbeitsmarkt noch nicht verbessert hat, sodass ein erhebliches ökonomisches Potenzial ungenutzt bleibt. Es ist dringend geboten, die Bekenntnisse in Ergebnisse umzusetzen, damit die Frauen umfassend von einem neuen Staat profitieren können und dieser Staat das Potenzial der Frauen umfassend ausschöpfen kann.

108. Vor Kurzem hat die Palästinensische Behörde eine nationale Strategie zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele bis 2015 beschlossen. Ein wichtiger Bestandteil dieser Strategie ist die Stärkung der Stellung der Frau und die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und der sozialen Gerechtigkeit im Rahmen von Ziel 3 (PNA, 2012a, Seite 33-39). Die Strategie erkennt an, wie wichtig die Teilhabe von Frauen am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Leben als grundlegender Faktor im Entwicklungsprozess einer jeden Gesellschaft ist, und sie macht deutlich, dass diese Teilhabe im palästinensischen Kontext ausgebaut werden muss. Ferner wird eingeräumt, dass in dieser Hinsicht zwar Ergebnisse erzielt wurden, dass jedoch noch viel zu tun bleibt (ebd., Seite 33-34).

109. Um die Teilhabe von Frauen am Arbeitsmarkt zu stärken und zu diversifizieren, werden in der Strategie zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele verschiedene politische Handlungskonzepte vorgeschlagen. Dazu gehören die Einführung von Rechtsvorschriften und Durchsetzungsmaßnahmen zum Schutz arbeitender Frauen sowie von Maßnahmen zur Bereitstellung von Beschäftigungsmöglichkeiten für Frauen. Die vorgeschlagenen Interventionen sind breit gefächert; sie umfassen u.a. die Änderung der relevanten Gesetze unter einer Gleichstellungsperspektive, die Überprüfung und Weiterentwicklung wirtschaftspolitischer Konzepte unter einer Gleichstellungsperspektive, die Ausweitung und Förderung der Rolle der Arbeitsaufsichtsbeamten, die Einsetzung von Gerichten für Arbeitsfragen, die Bereitstellung von Unterstützungsdiensten für arbeitende Frauen, u.a. Kindertagesstätten, die Gewährung von Darlehen zu günstigen Bedingungen an Frauen für die Durchführung eigener einkommenschaffender Projekte, und die Förderung von Kampagnen zur Aufklärung über die Rechte und Pflichten arbeitender Frauen (ebd., Seite 36). Ein umfassender Ansatz ist also unverzichtbar, wenn die Rolle der Frauen in wirksamer Weise gestärkt werden soll. Ebenfalls erforderlich sind ein nachdrückliches Engagement und erhebliche Ressourcen, verbunden mit einem klaren Wandel der Einstellungen.

110. Ein weiteres wichtiges Instrument zur Stärkung der Stellung der Frau sind Genossenschaften (ebd., Seite 24). Traditionell waren die Mitglieder der Genossenschaft überwiegend Männer, die Mitwirkung von Frauen ist relativ neu. Die Beteiligung palästinensischer Frauen an Genossenschaften ist im Bereich des Kunsthandwerks am höchsten (mit 59 Prozent aller genossenschaftlich organisierten Frauen). Genossenschaften benötigen Unterstützung bei der Ermittlung neuer Marktnischen, insbesondere im Dienstleistungsbereich, um die Beschäftigungsmöglichkeiten für Frauen zu erhöhen und zu diversifizieren. Der Ausbau von Frauengenossenschaften bildete einen Schwerpunkt des Gemeinsamen UN-Programms für die Gleichstellung der Geschlechter und die Stärkung der Stellung der Frau (IAA, undatiert b, undatiert a). Die Mitglieder von 43 Frauen-

genossenschaften erhielten Zuschüsse, Ausbildung und technische Hilfe sowie Unterstützung beim Kapazitätsaufbau für Unternehmensleitung und Marketing (UN CSW, 2012). Der Bund der genossenschaftlichen Spar- und Kreditverbände (UCASC), eine Genossenschaft, deren Mitglieder mehrheitlich Frauen sind, wurde damit beauftragt, die Kapazitätsentwicklung und die Zuschüsse für ihre Mitglieder im Rahmen dieses Programms zu verwalten, wobei erhebliche Investitionen in den eigenen Kapazitätsaufbau flossen. In der zweiten Projektphase wird der UCASC in der Lage sein, andere Genossenschaften zu unterstützen. Der Entwurf eines Genossenschaftsgesetzes, das den Genossenschaftssektor generell weiterentwickeln und verbessern soll, wurde dem Präsidenten zur Billigung vorgelegt (PNA, 2013b).

111. Die vor Kurzem erarbeitete Nationale Strategie zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen, 2011-19, ist ebenfalls ein Ergebnis des Engagements der Palästinensischen Behörde für die Millenniums-Entwicklungsziele (PNA, undatiert). Die weit verbreitete Gewalt gegen Frauen, auch in der Welt der Arbeit, stellt nach wie vor ein großes Hindernis für die Stärkung der Stellung der Frau dar. In jüngster Zeit hat dieses Problem in der Öffentlichkeit starke Beachtung gefunden und zu der energischen Forderung geführt, Schritte zu seiner Bekämpfung zu unternehmen. Die oben genannte Strategie ist eine Reaktion auf diese Forderung. 2008 wurde ein Nationaler Ausschuss zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen geschaffen, der unter der Führung des Ministeriums für Frauenangelegenheiten stand und den Auftrag hatte, die Durchführung einer nationalen Strategie vorzubereiten und zu überwachen (ebd., Seite 8). Die im Rahmen der Ausarbeitung der nationalen Strategie durchgeführten Forschungsarbeiten zeigten, dass „die Rolle und der Status der Frauen in der Gesellschaft im gleichen Maß zurückgedrängt wurden, in dem ihnen die Macht entzogen wurde, über ... ihr eigenes Schicksal zu bestimmen und eigene Entscheidungen zu treffen“. Der Bericht verweist auch auf die Rolle lokaler Rechtsvorschriften, die Frauen so behandeln, als wären sie im offiziellen öffentlichen Leben nicht existent, sowie auf das generelle Fehlen von Gesetzen zum Schutz der Rechte von Frauen (ebd., Seite 10).

112. Das Ausmaß häuslicher Gewalt ist besonders hoch, ein Hinweis darauf, dass Frauen nach wie vor einen prekären Stand in der Gesellschaft haben. Aus einer Erhebung des PCBS geht hervor, dass 2011 37 Prozent der verheirateten Frauen von ihren Ehemännern misshandelt wurden (29,9 im Westjordanland und 51,1 Prozent in Gaza) (PCBS, 2011a). Vieles deutet darauf hin, dass angesichts einer sich verschlechternden wirtschaftlichen Lage solche Gewalttaten zunehmen. Der Anteil der Frauen, die Gewalt ausgesetzt waren und Rat oder Hilfe bei einer entsprechenden Stelle oder Einrichtung suchten, lag unter 0,7 Prozent (ebd., Seite 17). Diese niedrige Meldeziffer wird durch Forschungsarbeiten im Rahmen der Nationalen Strategie bestätigt, die feststellten, dass viele Fälle häuslicher Gewalt innerhalb der Familie gehalten werden, von der eine Lösung erwartet wird. Durch dieses Vorgehen, das häufig zu Lasten des Opfers geht, soll die „Ehre“ der Familie gewahrt werden; es ist jedoch häufig auch ein Ausdruck des Misstrauens gegenüber dem Justizsystem. Hinzu kommt, dass manche Frauen nicht über die Einrichtungen informiert sind, bei denen sie Hilfe suchen könnten (PNA, undatiert, Seite 11, 23).

113. Das Institut für Frauenforschung an der Birzeit-Universität hat in Zusammenarbeit mit dem PCBS und der IAO Forschungsarbeiten durchgeführt, die sich speziell mit Gewalt am Arbeitsplatz befassen (IAA, undatiert c). Der NWEAC richtete im Rahmen der Studie eine Fokusgruppe ein (PNA, 2013b). Die Forschungen ergaben, dass Frauen zwischen 25 und 29 Jahren besonders anfällig für Gewalt am Arbeitsplatz sind; 29 Prozent berichteten über entsprechende Erfahrungen. Ein weiteres Ergebnis war, dass manche Frauen geschlechtsspezifische Gewalt am Arbeitsplatz nicht melden, weil sie Rückwir-

kungen befürchten und sich nicht ausreichend geschützt fühlen. Andere sind sich gar nicht bewusst, dass sie Opfer solcher Gewalt sind. Nur 19,5 Prozent der Frauen, die geschlechtsspezifische Gewalt am Arbeitsplatz erlitten, legten eine formelle Beschwerde bei ihrem Arbeitgeber ein, während die Mehrheit schwieg, entweder, weil sie um den Ruf ihrer Familie fürchteten, oder aus Sorge vor Vergeltungsmaßnahmen. Zur Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt am Arbeitsplatz sind rechtliche und institutionelle Rahmenbedingungen erforderlich, aber auch weitere Forschungsarbeiten und Sensibilisierungskampagnen (IAA, undatiert c; Kuttan und Abu Awad, 2012). Die Nationale Strategie zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frau weist darauf hin, dass auch die Gewalt gegen die in der informellen Wirtschaft arbeitenden Frauen angegangen werden muss; dort ist ein großer Teil der Arbeitskräfte Frauen, die jedoch im Wesentlichen unsichtbar bleiben (PNA, undatiert, Seite 16).

114. Der Verband der Palästinensischen Handels-, Industrie- und Landwirtschaftskammern (FPCCIA) und der Palästinensische Allgemeine Gewerkschaftsbund (PGFTU) bemühen sich weiterhin darum, die Vertretung von Frauen und ihren Einfluss in ihren jeweiligen Organisationen zu stärken. Vertreter des FPCCIA teilten der Mission mit, dass inzwischen in allen lokalen Kammern Frauen vertreten sind. Die Vertreterin der Kammer von Bethlehem, die 2011 als eine der ersten Frauen in den Vorstand des FPCCIA gewählt wurde, hat die erste Einheit für Unternehmerinnen eingerichtet. Trotz anhaltender Widerstände wurden seither weitere solcher Einheiten geschaffen, und es gibt derzeit eine Initiative, eine Koordinierungsstelle für sie einzurichten. Ziel der Einheiten ist die Unterstützung der Unternehmen der weiblichen Kammermitglieder sowie Hilfe für Kleinunternehmen von Frauen, die noch keine Mitglieder sind, um ihnen den Schritt von der Informalität in die Formalität zu erleichtern. Ferner bemühen sich die Einheiten darum, die Teilhabe von Frauen in allen Arbeitsbereichen der nach wie vor von Männern dominierten Kammern sicherzustellen.

115. Der PGFTU bietet weiterhin Schulung und Aufklärung für Arbeitnehmerinnen an, um sie über ihre Rechte und Ansprüche zu informieren, ungeachtet dessen, ob sie Mitglieder sind. Die PGFTU-Umfrage zeigte, dass Frauen sich ihrer Rechte weniger bewusst waren als ihre männlichen Kollegen (PGFTU, 2013). Während bei den Erwerbstätigen die Quote der Gewerkschaftszugehörigkeit von Frauen niedriger war als die von Männern (laut PCBS-Daten für Februar 2013 insgesamt 32,5 Prozent bei Männern und 25,8 Prozent bei Frauen), wurde in der PGFTU-Umfrage generell festgestellt, dass Frauen stärker von der Nützlichkeit einer Gewerkschaftsmitgliedschaft überzeugt sind als Männer (ebd., Seite 49). Zu den in der Umfrage ermittelten Prioritäten gehörte die Schaffung der notwendigen Voraussetzungen, um die Lage der arbeitenden Frauen zu verbessern und sie zur Teilnahme am Arbeitsmarkt zu befähigen, u.a. durch die Bereitstellung von Kindergärten und sicheren Transportmöglichkeiten sowie durch Zugang zum Justizsystem (ebd., Seite 61). Der PGFTU hat eine Kampagne zur Förderung der Rechte weiblicher Hausangestellter eingeleitet und die Palästinensische Behörde aufgefordert, das IAO-Übereinkommen (Nr. 189) über menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte, 2011, zu billigen und dafür zu sorgen, dass das Arbeitsgesetz überarbeitet und der Ausschluss von Hausangestellten aufgehoben wird.

116. Die Lage der Frauen in Gaza verschlechtert sich weiter, da die De-facto-Behörden immer mehr Restriktionen gegen Frauen verhängen. Vor Kurzem wurde Frauen die Teilnahme an dem vom UNRWA veranstalteten Gaza-Marathon verweigert, sodass die Organisatoren die Veranstaltung absagten (UNSCO, 2013a, Absatz 51). Auf diese vor allem symbolische Maßnahme folgte eine systemischere Einschränkung, nämlich das am 1. April 2013 vom Ministerium für Bildung und Hochschulbildung in Gaza erlassene Gesetz, wonach vom nächsten Schuljahr an in allen öffentlichen, privaten und internatio-

nalen Schulen eine vollständige Segregation von Jungen und Mädchen über neun Jahren durchzuführen ist. Der Mission wurde berichtet, dass sich zwar alle Arbeitnehmer, die eine Beschäftigung suchen, bei den Arbeitsämtern registrieren lassen müssen, dass Frauen jedoch aufgrund direkter Diskriminierung von diesen Ämtern nicht die gleichen Dienstleistungen erhalten wie Männer, was ihre Beschäftigungsmöglichkeiten erheblich beeinträchtigt. Der PGFTU bietet auch in Gaza Schulungen über Arbeitnehmerrechte an, aber die Teilnahme von Frauen wurde eingeschränkt.

117. Die Zeitspanne für die Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele läuft ab. Es müssen umgehend entschlossene und umfassende Schritte unternommen werden, wenn noch eine Chance bestehen soll, die Ziele für die Stärkung der Stellung der Frau im Westjordanland und insbesondere in Gaza bis 2015 Realität werden zu lassen.

## Aufforderungen zur Entwicklung des privaten Sektors

118. Die Bedeutung palästinensischer Politikmaßnahmen und Prozesse zur Förderung der Entwicklung des privaten Sektors wurde durch ein breites Spektrum nationaler und internationaler Institutionen hervorgehoben (Weltbank, 2012a; siehe auch OQR, 2012, Seite 4; UNSCO, 2012a, Seite 5). Die Weltbank betont: „Die wichtigste wirtschaftliche Herausforderung für die Palästinensische Behörde ist die Schaffung eines Umfelds, in dem ein dynamischer und innovativer privater Sektor gedeihen kann“ (Weltbank, 2012b, Absatz 40). Ein solcher dynamischer privater Sektor wird als wichtige Antriebskraft für die Schaffung und Erhaltung menschenwürdiger Arbeitsplätze gesehen; ferner wird anerkannt, dass Investitionen in Arbeitskräfte eine wesentliche Voraussetzung für ein vom privaten Sektor ausgehendes Wachstum sind (ebd.). Bei der Reform der rechtlichen und ordnungspolitischen Rahmenbedingungen, durch die Investitionen und privatwirtschaftliche Aktivitäten gefördert werden sollen, hat die Palästinensische Behörde gewisse Fortschritte erzielt (UNDAF, 2012). Die Zahl neu registrierter Unternehmen nimmt stetig zu. Zum Teil ist dies darauf zurückzuführen, dass die Erteilung der notwendigen Genehmigungen und Lizenzen erleichtert und die Steuerverwaltung vereinfacht wurde (UNSCO, 2012b). Auch in der umfassenden UNDAF-Analyse werden Bereiche benannt, in denen weitere Fortschritte von Nutzen wären, darunter die Registrierung von Unternehmen, Wettbewerbsregelungen und Zugang zu Krediten (UNDAF, 2012).

119. Die Mission traf mit Führungskräften des privaten Sektors zusammen, die darauf hinwiesen, dass trotz der Einschränkungen der Besatzung und der unsicheren politischen Aussichten eine Belebung des privaten Sektors möglich sei. Ihrer Auffassung nach könnte die Arbeitslosigkeit in den nächsten sieben Jahren auf 10 Prozent gesenkt werden. Fünf große Unternehmen hatten eine Studie in Auftrag gegeben, die fünf führende Sektoren für neue Investitionen ermittelte: Landwirtschaft, Informationstechnologie, Tourismus, Bauwesen sowie Medien und Unterhaltung. Voraussetzung für den Erfolg solcher Vorhaben sind Investitionen in die Ausbildung, um sicherzustellen, dass die Arbeitnehmer über die erforderlichen Qualifikationen für die neuen Arbeitsplätze verfügen. Im Hinblick auf Ostjerusalem wurde hervorgehoben, dass der Ausbau des Tourismus und die Konzentration auf Wachstumssektoren wie Hotel- und Gaststättengewerbe, Gesundheitswesen sowie Informations- und Kommunikationstechnologie ein erhebliches Potenzial bieten. Ferner wurde unterstrichen, dass Bereiche mit komparativen Vorteilen, z. B. die Herstellung von Schnitzereien aus Olivenholz oder die Stein- und Marmorbearbeitung, ausgebaut werden müssen (ACE, 2012, Seite 12-13, 72-73). Im Dezember 2012 organisierten Führungskräfte des privaten Sektors in Zusammenarbeit mit der internationalen Gemeinschaft ein Forum für Unternehmensentwicklung in Ostjerusalem. Es war

die erste derartige Veranstaltung in der Stadt seit 45 Jahren, und sie zog 200 palästinensische, arabische und internationale Investoren an (OQR, 2013, Seite 25). Dies wurde als wichtige Initiative betrachtet, die Investitionsmöglichkeiten in den Bereichen Tourismusinfrastruktur, Immobilienwirtschaft und Informations- und Kommunikationstechnologie gefördert hat und die als Modell für ähnliche Initiativen in der Zukunft dienen könnte (ebd.).

120. Die Mission traf auch mit Mitgliedern des Forums für Unternehmerinnen (Business Women Forum – BWF) zusammen, das in enger Zusammenarbeit mit dem FPCCIA Unternehmerinnen fördert. Das Forum bemüht sich darum, die Rolle von Frauen durch Netzwerkarbeit zu stärken, u.a. durch ein Programm, bei dem 70 Mitglieder 2.500 junge Unternehmerinnen unterstützen und beraten. Ferner arbeiten die Eigentümer einiger großer Hotels seit kurzem mit Unterstützung durch das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO), das Landwirtschaftsministerium und das BWF mit zahlreichen Genossenschaften zusammen, darunter 40 Frauengenossenschaften, um die Qualität, Beschaffenheit und Verpackung von Nahrungsmitteln zu verbessern, ihre Lieferung in ausreichender Menge zu gewährleisten und auf diese Weise die Nachfrage nach lokalen Erzeugnissen in den Hotels zu fördern. Es scheint eine breite Unterstützung für derartige Programme zu geben, die eine erhebliche Nachfrage nach lokalen Produkten schaffen könnten.

121. Die Eröffnung wirtschaftlicher Chancen für Jugendliche und die Unterstützung ihres Übergangs von der Schule ins Erwerbsleben sind absolut unverzichtbar. Eine jüngste Umfrage zeigte, dass die Mehrheit der arbeitslosen Jugendlichen die Gründung eines eigenen Unternehmens vorziehen würde. Sie glauben, dies würde ihnen ein höheres Maß an Unabhängigkeit ermöglichen und die Chance geben, ihre Fähigkeiten zu verwirklichen und innovativ zu sein. Während 62 Prozent der jungen Arbeitslosen die Gründung eines eigenen Unternehmens anstreben, waren nur 17 Prozent dabei erfolgreich. Haupthindernis war in den meisten Fällen das Fehlen von ausreichendem Kapital (Sharek Youth Forum, 2013, Seite 9, 27).

122. Die Beschaffung ausreichender Mittel für die Entwicklung des privaten Sektors ist ein ständig wiederkehrendes Anliegen: Die Unternehmen benötigen offensichtlich einen besseren Zugang zu Krediten. Besondere Schwierigkeiten gibt es in Ostjerusalem, da hier keine palästinensischen Banken tätig sind. Für Frauen, die versuchen, ein Geschäftsdarlehen zu erhalten, scheinen erhebliche Hindernisse zu bestehen. Das BWF unterstützt Frauen bei der Beantragung gewerblicher Kredite, denn aufgrund sozialer Barrieren verfügen die meisten Frauen nicht über Eigentum oder andere Sicherheiten in ihrem Namen.

123. Es liegt auf der Hand, dass angesichts der gegenwärtigen Haushaltsprobleme eine Ausweitung des öffentlichen Sektors zur Schaffung von Arbeitsplätzen nicht realistisch ist. Das gleiche gilt für geberfinanzierte Ausgaben als nachhaltiges Mittel zur Ankurbelung der Wirtschaftstätigkeit (Weltbank, 2013, Absätze 7 und 24; UNSCO, 2012a). Wenn also die Krise der Arbeitslosigkeit bewältigt werden soll, müssen die notwendigen Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass der private Sektor expandieren und Arbeitsplätze schaffen kann. Angesichts der Vielzahl von Restriktionen und des beschränkten Zugangs zu produktiven Ressourcen und Märkten stellt die Verwirklichung eines förderlichen Umfelds für die Entwicklung des privaten Sektors, der neue Arbeitsplätze schaffen und bestehende erhalten soll, nach wie vor eine große Herausforderung dar.

## Dringender Bedarf an besserer Bildung und Qualifizierung

124. Der weitere Ausbau schulischer Bildung und beruflicher Qualifizierung hängt eng mit der Entwicklung des privaten Sektors zusammen. Grundpfeiler eines dynamischen, produktiven und innovativen privaten Sektors sind die Arbeitskräfte. Es muss dafür gesorgt werden, dass sie über ein angemessenes Bildungs- und Qualifikationsniveau verfügen, um menschenwürdige Arbeitsplätze zu erhalten, die die Grundlage einer florierenden Privatwirtschaft bilden. Dies ist und bleibt ein Schlüsselaspekt, der entsprechendes Handeln erfordert. Die Mission wurde immer wieder auf das Problem angesprochen, dass die schulischen und beruflichen Qualifikationen in vielen Fällen nicht den Marktbedürfnissen entsprechen. Diese fehlende Übereinstimmung wird besonders deutlich, wenn eine Volkswirtschaft in der Wertschöpfungskette aufsteigt (Weltbank, 2012b, Absatz 62). Für die Führungskräfte im privaten Sektor bedeutet der Mangel an Fachkräften eine erhebliche Einschränkung der Entwicklungsmöglichkeiten ihrer Unternehmen. Es hat sich gezeigt, dass das Fehlen einschlägiger Qualifikationen sowie geringe Fachkompetenz und Erfahrung die wichtigsten Hindernisse für die Beschäftigung von Jugendlichen sind (ebd., Absatz 67). Um Bildungsergebnisse und Arbeitsmarktbedürfnisse besser zu verknüpfen, unterzeichnete das Arbeitsministerium Ende 2012 Vereinbarungen mit zehn Universitäten, die die Einrichtung von Arbeitsvermittlungsdiensten vorsehen (PNA, 2013b).

125. Den Institutionen der fachlichen und beruflichen Bildung und Ausbildung (TVET) wird bei der Vorbereitung der Arbeitnehmer auf Tätigkeiten in neuen Sektoren eine entscheidende Rolle zugeschrieben. Jedoch wird das bestehende System häufig kritisiert; es wird ihm vorgeworfen, es trage modernen Lernmethoden nicht Rechnung, investiere nicht in Bildungstechnologie und bereite die Schüler und Studenten nicht auf die veränderten Anforderungen auf Seiten ihrer künftigen Arbeitgeber vor (Weltbank, Absatz 68). Ein weiterer Vorwurf lautet, junge Menschen hätten zwar Zugang zu Bildung und Ausbildung von hoher Qualität, jedoch erfolge die Auswahl der Unterrichtsthemen häufig anhand der Verfügbarkeit von Lehrkräften und nicht nach den Anforderungen des Arbeitsmarkts (Sharek Youth Forum, 2013, Seite 20). Führungskräfte des privaten Sektors fordern weiterhin eine erheblich stärkere Verbindung zwischen dem privaten Sektor und den Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen bei der Entwicklung von Programmen, die nicht nur für die heutige Wirtschaft, sondern auch für die Wirtschaft der Zukunft relevant sind. Verschiedene Unternehmer haben sich bereit erklärt, Mittel für die Unterstützung der Berufsausbildung bereitzustellen, um zur Entwicklung aufstrebender Sektoren beizutragen. Das wichtigste Hindernis für den Ausbau des Tourismus, ein Schlüsselsektor für die Schaffung von mehr Beschäftigungsmöglichkeiten, ist der Mangel an ausgebildeten palästinensischen Arbeitskräften. Ein Unternehmer beschrieb der Mission Pläne für die Einrichtung eines privatwirtschaftlichen Ausbildungszentrums für das Tourismusgewerbe in Ostjerusalem; ein anderer berichtete über Pläne zur Einrichtung eines Berufsausbildungszentrums, das auf die Bedürfnisse einer bestimmten agro-industriellen Zone zugeschnitten ist.

126. Zwar sind auch individuelle Anstrengungen zur Förderung einer arbeitsmarktgerechten Berufsausbildung wichtig, aber zur Überprüfung und Überarbeitung des Bildungs- und Berufsbildungssystems bedarf es eines umfassenden Ansatzes, der erhebliche Investitionen erfordert. Der Arbeitsminister erklärte gegenüber der Mission, bei der Entwicklung einer neuen TVET-Strategie in Zusammenarbeit zwischen den Ministerien für Arbeit und für Hochschulbildung, dem privaten Sektor, der Zivilgesellschaft und der internationalen Gemeinschaft seien Fortschritte erzielt worden. Im Rahmen der Strategie

zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele ist u.a. vorgesehen, die Kluft zwischen Frauen und Männern bei der fachlichen und beruflichen Spezialisierung zu verringern. Zu den geplanten Maßnahmen gehören das Angebot von den Anforderungen des Arbeitsmarkts entsprechenden Spezialisierungsmöglichkeiten für junge Frauen in Berufsschulen, die Gewährung von Stipendien für junge Frauen, die sich in den Bereichen Naturwissenschaft, Ingenieurwesen und Technik spezialisieren wollen, sowie die Förderung von Aufklärungskampagnen für Frauen und die Gemeinschaften, in denen sie leben, um ihnen die Bedeutung einer technischen oder landwirtschaftlichen Berufsausbildung bewusst zu machen (PNA, 2012a, Seite 36).

127. Das gemeinsame IAO/UNRWA-Projekt „Qualifikationsentwicklung und Arbeitsvermittlungsdienste für den Bausektor in Gaza“ führte den vierten Ausbildungszyklus von März 2011 bis Dezember 2012 durch. Insgesamt wurden im dritten und vierten Zyklus über einen Zeitraum von sechs Monaten 420 Ausbildungsstunden bereitgestellt. Insgesamt 105 Teilnehmer erhielten im vierten Zyklus eine Ausbildung in prioritären Berufsfeldern des Bausektors. Es wurden Vereinbarungen mit 35 Unternehmen abgeschlossen, um den Auszubildenden eine sechsmonatige Lehre anzubieten. In den früheren Zyklen wurde 71 Prozent derjenigen, die diese Lehre absolvierten, anschließend von dem betreffenden Unternehmen eingestellt (IAA, undatiert d). Die Ausbildungsprogramme wurden unterstützt durch die Fortbildung der Lehrer und Ausbilder im Rahmen einer kompetenzbasierten Schulung, der sich ein regelmäßiges Monitoring sowie Trainings- und Coaching-Maßnahmen anschlossen. Auf dieser Grundlage strebt die IAO einen Abschluss der Berufsschulausbildung durch ein partizipatorisches Zertifizierungsverfahren an, mit dem Ziel, diese Standards als Teil des Nationalen Qualifizierungsrahmens anerkennen zu lassen und ein nationales Zertifizierungssystem für Ausbilder zu entwickeln. Die IAO wirkt auch an der Überprüfung der TVET-Strategie mit, namentlich der Untersuchung ihrer Folgen für die Qualifikationsentwicklung in Gaza (IAA, 2012b, Absatz 11). Im Mai 2012 wurde ein neues „Know about Business“-Projekt eingeleitet. Es unterstützt die Aufnahme des „Know about Business“-Ausbildungspakets in die Lehrpläne von Berufsausbildungszentren und Fachschulen, mit dem Ziel, eine Kultur des Unternehmertums und der selbständigen Erwerbstätigkeit für Jugendliche zu fördern. Im Rahmen dieses Prozesses sollen entsprechende Verbindungen mit dem privaten Sektor hergestellt und der Zugang zu finanziellen und nichtfinanziellen Unternehmensentwicklungsdiensten unterstützt werden (ebd., Absatz 10).

---

## 5. Spannungen im besetzten syrischen Golan

128. Der Konflikt in der Arabischen Republik Syrien stellt die seit langem bestehenden Spannungen im besetzten syrischen Golan in den Schatten. Es gab einige Vorfälle über die Feuernstellungslinie hinweg, aber sie hatten bisher keine längerfristigen Konsequenzen für das Gebiet. Allerdings kann dieser andauernde Konflikt weitere negative Auswirkungen auf die Lage der Arbeitnehmer und ihrer Familien haben.

129. 2012 lebten im besetzten syrischen Golan schätzungsweise 23.300 syrische Staatsbürger in fünf Dörfern und 18.700 israelische Siedler in 32 Siedlungen (CBS, 2013). Für die syrischen Dörfer gibt es keine Raumplanung. Die israelischen Behörden erteilen keine Genehmigungen für den Bau von Wohnhäusern oder Veränderungen der Flächennutzung, daher sehen sich diese Dörfer gezwungen, sich vertikal anstatt horizontal auszuweiten.

130. Die Beschäftigungsmöglichkeiten für syrische Bürger des besetzten syrischen Golan sind nach wie vor beschränkt. Zwar war die Landwirtschaft vor der Besetzung von 1967 die Haupteinkommensquelle und ist immer noch die größte Einzelquelle, aber sie kann derzeit die Bevölkerung nicht ernähren. Aufgrund der Diskriminierung beim Zugang zu Wasser und Land sind landwirtschaftliche Tätigkeiten nicht wettbewerbsfähig und die damit erzielten Einkünfte unzureichend. Daher müssen die Menschen an anderer Stelle eine Beschäftigung suchen, z. B. im Baugewerbe, im Gesundheitssektor, im Handel, im Dienstleistungsbereich, bei nichtstaatlichen Organisationen, im Kulturbereich und in der informellen Wirtschaft. Um eine Beschäftigung in Israel und in den israelischen Siedlungen im besetzten syrischen Golan zu erhalten, müssen Vermittler eingeschaltet werden, entweder Israelis oder Mitglieder der eigenen Gemeinschaft. Es gibt jedoch keine verlässlichen Daten über die Anzahl der syrischen Bürger, die sich für eine Beschäftigung in den israelischen Siedlungen oder in Israel entschieden haben. Es gibt gewisse Beschäftigungsmöglichkeiten im Gesundheitssektor, aber die Absolventen der Universität Damaskus müssen sich israelischen Gleichwertigkeitsprüfungen unterziehen.

131. Syrische Bürger des besetzten syrischen Golan beklagen sich immer wieder über das Problem, Wasser für ihre Obstgärten und andere landwirtschaftliche Tätigkeiten zu erhalten. Der Zugang zu Wasser ist für die Landwirte auf 200 Kubikmeter pro Dunam Land begrenzt, dies entspricht lediglich 30 Prozent der den israelischen Siedlungen zur Verfügung stehenden Wassermenge. Die Verfügbarkeit von Wasser hat gravierende Auswirkungen auf die Menge und die Qualität der von den Landwirten angebauten Erzeugnisse. Im Vergleich zu den israelischen Siedlungen bezahlen die syrischen Landwirte wegen des diskriminierenden Preissystems erheblich mehr für ihr Wasser. Ihre Genossenschaften müssen auch die Kosten für Infrastrukturen wie Pumpsysteme und Rohrleitungen tragen. Außerdem sind die Siedlungen beim Marktzugang privilegiert, weil sie auf ein breites Spektrum von Verteilungs- und Einzelhandelsnetzen zugreifen können.

132. Der Mission wurde mitgeteilt, dass der Transport von Äpfeln in die Arabische Republik Syrien im März 2013 wieder aufgenommen wurde. Im vergangenen Jahr war dies nicht möglich, weil die erforderliche Genehmigung des israelischen Finanzministeriums nicht eingegangen war. Berichten zufolge sollen 2013 18.000 von über 30.000 Tonnen der eingelagerten Äpfel aus der Erntesaison 2012 transportiert werden. Damit wird die in diesem Jahr transportierte Menge die gesamte Produktion von 2011 übersteigen. Da 2012 ein gutes Jahr für die Apfelproduktion war, wurden die Ernteüberschüsse zu niedrigen Preisen auf dem lokalen Markt verkauft. Die in die Arabische Republik

Syrien verkauften Äpfel werden nicht nur einen erheblich höheren Preis als auf dem lokalen Markt erzielen, sondern durch die Verringerung der Überschüsse auch dazu führen, dass die lokalen Marktpreise und damit die Einkommen der Landwirte steigen. Die Äpfel werden auch in das Westjordanland und nach Gaza verkauft.

133. Während jeder syrische Bürger des besetzten syrischen Golan berechtigt wäre, einen israelischen Pass zu beantragen, haben dies nur wenige getan, weil sie dann von ihren eigenen Gemeinschaften abgelehnt würden. Es gab jedoch Fälle, in denen junge Menschen ihren Namen geändert und eine Beschäftigung in Israel angenommen haben. Syrische Bürger, die mehr als vier Jahre außerhalb des besetzten syrischen Golan leben, verlieren ihren Aufenthaltsstatus.

134. Der Mission wurde mitgeteilt, dass zwar einige Versuche unternommen wurden, die syrischen Bürger des besetzten syrischen Golan stärker nach Israel zu integrieren, nachdem sich der Konflikt innerhalb Syriens intensiviert hatte, dass jedoch viele von ihnen mit dem verstärkten Wunsch nach Beibehaltung ihrer syrischen Identität reagierten, und zwar unabhängig davon, mit welcher Seite des Konfliktes sie sich identifizieren.

135. Eine beträchtliche Zahl von Studierenden aus dem besetzten syrischen Golan, die an der Universität Damaskus studierten, waren nach den Semesterferien nicht mehr dorthin zurückgekehrt. Der Mission wurde mitgeteilt, dass von 340 Studierenden weniger als 40 ihre Studien an der Universität fortsetzten. Der syrische Konflikt hatte auch noch andere Konsequenzen. Manche Bürger, die von Israelis als „pro-syrisch“ bezeichnet werden, haben syrische Hilfe abgelehnt, weil sie sich sonst gezwungen gesehen hätten, öffentlich für eine der beiden Seiten des Konflikts in der Arabischen Republik Syrien Stellung zu beziehen. Auf jeden Fall übt die syrische Krise eine polarisierende Wirkung auf die syrischen Bürger des besetzten syrischen Golan aus. Gleichzeitig besteht weiterhin die Sorge, dass der Konflikt auf den besetzten syrischen Golan übergreifen könnte, sei es durch Schüsse oder andere Angriffe über die Feuernstellungslinie hinweg oder durch radikale syrische Gruppen, die sich in dem Gebiet etablieren.

---

## Abschließende Bemerkungen

136. Der diesjährige Bericht der Mission beruht auf bestimmten Parametern, die für das Verständnis der Situation von Arbeitskräften und Unternehmen in den besetzten arabischen Gebieten unverzichtbar sind.

137. Der Status quo ist für Palästina keine Option. Die Lage ist unhaltbar, und eigentlich gibt es gar keinen ein Status quo. Das Umfeld verändert sich ständig in ganz unterschiedlicher Weise, teils sehr dramatisch und sichtbar, teils subtiler. Jede Maßnahmen zur Aufrechterhaltung eines vermeintlichen Status quo fördert in Wirklichkeit eine weitere gefährliche Verschlimmerung der Lage oder lässt sie zumindest zu.

138. Die Bemühungen um die Staatsbildung, um die Entwicklung einer lebensfähigen und dynamischen palästinensischen Wirtschaft und um die Ausstattung dieses Staates mit einer starken sozialen Dimension werden zunehmend vereitelt. Für den Arbeits- und Sozialbereich lautet die Schlussfolgerung der Mission, dass dieser Prozess im Vergleich zu den früheren Jahren praktisch zum Stillstand gekommen ist.

139. Während direkte Verhandlungen das vorrangige Instrument zur Verhinderung einer Abwärtsspirale sein sollten, müssen Palästinenser und Israelis Rückendeckung durch eine klare und demonstrative internationale Unterstützung erhalten, sowohl in Form von Hilfsmaßnahmen als auch eines angemessenen politischen Engagements. Noch ist es nicht zu spät, und es können durchaus noch Schritte ergriffen werden, die das Vertrauen in den Friedensprozess wieder herstellen. Der entscheidende Punkt ist, dass es zehntausende von entmutigten Arbeitskräften und heutigen oder künftigen Unternehmern gibt, die dringend erfahren müssen, dass ihre Interessen, ihre Aussichten und vor allem ihre Würde wiederhergestellt und gestärkt werden können und werden.

140. Angesichts der Realität vor Ort hat dies zu Maßnahmen geführt, die sich unmittelbar auf das Leben dieser Arbeitskräfte und Unternehmer auswirken. Parallel zu den Schritten, die auf hoher Ebene zur Beendigung des Konflikts unternommen werden, müssen konkrete Beweise dafür geliefert werden, dass die durch die Besatzung bedingten alltäglichen Härten und Drangsalierungen gemildert und letztendlich beseitigt werden. Andernfalls wird sich das Führungspersonal auf allen Seiten einer skeptischen und enttäuschten Bevölkerung gegenüber sehen, die nicht versäumen wird, Rechenschaft zu verlangen und ihren Anteil an den Früchten des Prozesses einzufordern.

141. Israel muss die übermäßigen Restriktionen, die wirtschaftlich und sozial unproduktiv sind, aufheben, wie sogar von den israelischen Arbeitgebern gefordert. Die Willkür solcher Maßnahmen behindert die Wirtschaftstätigkeit und macht die palästinensische Wirtschaft und ihren Arbeitsmarkt von den Strukturen der Besatzung und der Siedlungswirtschaft abhängig. Sie führt auch zu einer weiteren Fragmentierung des Gebiets und verfestigt damit die schädliche Trennung zwischen Gaza, dem Westjordanland und Ostjerusalem.

142. Die Einschränkungen der Bewegungsfreiheit, der Beschäftigung und der Wirtschaftstätigkeit sollten auf transparente und dauerhafte Weise gelockert werden, um mehr Chancen für menschenwürdige Beschäftigung unter Bedingungen der Gleichheit zu schaffen. Dies ist auch eine wichtige Voraussetzung für die Bekämpfung der alarmierend hohen Armut, insbesondere in Gaza. Es sollte sorgfältig darauf geachtet werden, dass keinerlei Maßnahmen ergriffen werden, die Diskriminierung, Abtrennung und Segregation aufrechterhalten und vertiefen könnten oder als solche wahrgenommen werden.

143. Die humane Behandlung der palästinensischen Arbeitnehmer in allen Beschäftigungssituationen muss gewährleistet werden, auch im Fall der in den Siedlungen tätigen Arbeitskräfte. Die Beschwerden von Palästinensern, die formell oder informell am israelischen Arbeitsmarkt teilnehmen, müssen schnell und transparent behandelt werden, u.a. durch den wirksamen Zugang zu Rechtsmitteln. Der gegenwärtige Umfang des Missbrauchs muss verringert werden. Dies ist auch eine Voraussetzung für die längerfristige Perspektive der Koexistenz und Interaktion zwischen den Märkten – einschließlich des Arbeitsmarkts – zweier unabhängiger und aneinandergrenzender Staaten.

144. In Anbetracht der klaren Erwartung an den palästinensischen Privatsektor, zum Wachstumsmotor zu werden, muss er dazu befähigt werden, mit der erforderlichen Unabhängigkeit – bei gleichzeitiger uneingeschränkter Achtung der Rechte seiner Arbeitnehmer – diese Rolle zu spielen, ohne administrativen, politischen oder wirtschaftlichen Entscheidungen der israelischen Behörden, Unternehmen oder anderer Stellen unterworfen zu sein. Transparente und faire Geschäftsbeziehungen, die den Einsatz ungeeigneter Mittelspersonen vermeiden, müssen Teil jeder soliden Politik zur Entwicklung des privaten Sektors sein.

145. Wie in Kapitel 4 dieses Berichts dargestellt, müssen die Stärkung des sozialen Dialogs und der Aufbau der sozialen Dimension eines Staates Palästina ein integraler Bestandteil des Friedensprozesses sein. Die IAO muss diese Aufgabe weiterhin uneingeschränkt unterstützen.

146. Es sollten keine Mühen gescheut werden, um für die Belastungen, denen die syrischen Bürger im besetzten syrischen Golan weiter ausgesetzt sind, eine Lösung unter Achtung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit zu finden.



## Quellennachweis

---

- ACE International Consultants (ACE). 2012. *Private sector and Economic development in East Jerusalem*, Abschlussbericht, Dezember.
- Ad-hoc-Verbindungsausschuss (AHLC). 2013. *Chair's summary*, Brüssel, 19. März.
- Amt der Vereinten Nationen für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA). 2007. *The humanitarian impact on Palestinians of Israeli settlements and other infrastructure in the West Bank*, Juli.
- . 2011. *East Jerusalem: Key humanitarian concerns*, Special focus, März.
- . 2012a. *West Bank access restrictions map*, Dezember.
- . 2012b. *The humanitarian impact of the Barrier*, Fact Sheet, Juli.
- . 2012c. *Humanitarian Monitor Monthly Report*, Dezember.
- . 2012d. *Five years of blockade: The humanitarian situation in the Gaza Strip*, Fact Sheet, Juni.
- . 2012e. *The humanitarian impact of Israeli settlement polices*, Aktualisierung, Dezember.
- . 2012f. *West Bank movement and access update*, Special Focus, September.
- . 2012g. *The Monthly Humanitarian Monitor*, September.
- . 2012h. *East Jerusalem: Key humanitarian concerns, Update*, Dezember.
- . 2013a. *Area C of the West Bank: Key Humanitarian Concerns*, Fact Sheet, Januar.
- . 2013b. *Humanitarian overview presentation*, Februar.
- . 2013c. *Gaza crossings database*, verfügbar unter: [www.ochaopt.org](http://www.ochaopt.org).
- . 2013d. *Humanitarian Monitor Monthly Report*, Februar.
- APRODEV et al. 2012. *Trading away peace: How Europe helps sustain illegal Israeli settlements*.
- Association for Civil Rights in Israel (ACRI). 2012a. *Neglect and suppression in East Jerusalem: the Policies behind widespread poverty and unemployment*, Mai.
- . 2012b. *Failed Grade: East Jerusalem's failing educational system*, August.
- . 2013. *Ahead of President Obama's visit: Recent Human rights Developments in the West Bank and east Jerusalem*, 12. März.
- B'Tselem – Israelisches Informationszentrum für Menschenrechte in den besetzten Gebieten. 2012. *Arrested development: the long-term impact of Israel's Separation Barrier in the West Bank*, Oktober.

- Büro des Sonderkoordinators der Vereinten Nationen für den Nahost-Friedensprozess (UNSCO), 2012a. *Palestinian state-building at stake: Preserving the two-state solution*, Tagung des Ad-Hoc-Verbindungsausschusses, 23. September.
- . 2012b. *Socio-Economic Report*, Dezember.
- . 2013a. *Report to the meeting of the Ad Hoc Liaison Committee*, Brüssel, 19. März.
- . 2013b. Remarks by Mr. Robert Serry – United Nations Special Coordinator for the Middle East Peace Process at the Conference on Cooperation among East Asian Countries for Palestinian Development (CEAPAD), Tokio, 14. Februar.
- Büro des Vertreters des Quartetts (OQR). 2012. *Report for the Meeting of the Ad Hoc Liaison Committee*, Brüssel, 21. März.
- . 2013. *Report for the Meeting of the Ad Hoc Liaison Committee*, Brüssel, 19. März.
- Entwicklungshilfe-Programmrahmen der Vereinten Nationen (UNDAF). 2012. *United Nations Development Assistance Framework in the occupied Palestinian territory, Comprehensive analysis*, Entwurf, November.
- GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH). 2013. *Establishment of a national employment agency (NEA): Palestinian Territories*, Januar.
- Internationaler Gerichtshof (IGH). 2004. „Legal consequences of the construction of a wall in the Occupied Palestinian Territory“, in *Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders*, Gutachten, 9. Juli.
- Internationaler Währungsfonds (IWF). 2013. *Recent experience and prospects of the economy of the West Bank and Gaza*, Stabsbericht für die Tagung des Ad-hoc-Verbindungsausschusses, Brüssel, 19. März.
- Internationales Arbeitsamt (IAA). Undatiert a. *Evaluation: MDG gender programme on “Gender Equality and Women’s Empowerment” in Palestine*.
- . Undatiert b. *Mainstreaming gender equality concerns in Palestinian cooperatives*, Policy Brief 10.
- . Undatiert c. *Gender-based violence in the workplace: An overview from the occupied Palestinian territory*
- . Undatiert d. *Initiatives under the Spanish-led MDG Achievement Fund*.
- . 1998. *Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen*, Internationale Arbeitskonferenz, 86. Tagung, Genf.
- . 2011. *Die Lage der Arbeitnehmer der besetzten arabischen Gebiete*, Bericht des Generaldirektors (Anhang), Internationale Arbeitskonferenz, 100. Tagung, Genf.
- . 2012a. *Die Lage der Arbeitnehmer der besetzten arabischen Gebiete*, Bericht des Generaldirektors (Anhang), Internationale Arbeitskonferenz, 101. Tagung, Genf.
- . 2012b. *Enhanced programme of technical cooperation for the occupied Arab territories*, GB.316/POL/7, 17. September.
- . 2012c. *Entschließung über die wiederkehrende Diskussion zum Thema grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit*, Internationale Arbeitskonferenz, 101. Tagung, Genf.
- Kav LaOved – Worker’s Hotline. 2012a. *Employment of Palestinians in Israel and the settlements: Restrictive policies and abuse of rights*, August.

- . 2012b. *Segregated public bus lines for Palestinian workers in Israel*, März.
- . 2012c. *Promotion and protection of labour rights of Palestinian Workers by Kav LaOved – Worker’s Hotline*, 2012 Jahresbericht.
- Kommission der Vereinten Nationen für den Status der Frau (UN CSW). 2012. *Situation of and assistance to Palestinian Women*, Bericht des Generalsekretärs, E/CN.6/2013/6, 18. Dezember.
- Konferenz der Hohen Vertragsparteien des Vierten Genfer Abkommens (HCP), 2001. *Declaration*, 5. Dezember.
- Koordinator für Regierungstätigkeiten in den Gebieten (COGAT), Israel. 2013. *Presentation to the ILO Delegation*, März.
- Kuttab, E. und Abu Awad, N. 2012. *The gender dimensions of violence in the world of work: Situation analysis in the Occupied Palestinian Territory*, Abschlussbericht.
- Machsomwatch – Women against Occupation and for Human Rights. 2013. *Bus watch, November 2012–February 2013*.
- National Insurance Institute (NII). 2012. *Poverty and Social Gaps: Annual report 2011*, November.
- Oxfam. 2012. *On the Brink: Israeli settlements and their impact on Palestinians in the Jordan Valley*.
- Palästinensische Nationalbehörde (PNA). Undated. *Ministry of Women’s Affairs: National Strategy to Combat Violence against Women, 2011-19*.
- . 2011. *National Development Plan, 2011–13: Establishing the State, building our future*, April.
- . 2012a. *The National Strategy to achieve the MDGs by 2015*, Juni.
- . 2012b. *Decision of the Council of Ministers on adopting the minimum wage in all PNA territories*, (Nr. 01/20/14/M.W/S.F), 9. Oktober.
- . 2013a. *The Israeli settlements and their socio-economic impact on the Palestinian lands and the labour sector during 2011-2012*, 26. März.
- . 2013b. *The accomplishments of the Labour Ministry for 2011-12*.
- Palästinensischer Allgemeiner Gewerkschaftsbund (PGFTU). 2013. *Palestinian workers: A comprehensive report on working conditions, priorities and recommendations*.
- Palästinensisches Handelszentrum (PalTrade). 2010. *Gaza Strip Crossings Bi-Monthly Monitoring Report, December 2009-January 2010*.
- Palästinensisches Statistisches Zentralamt (PCBS). 2011a. *Main findings of violence survey in the Palestinian society*, Pressemitteilung, Dezember.
- . 2011b. *Poverty in the Palestinian Territory*, Main findings report 2009-10, September.
- . 2012. *Living standards in the Palestinian Territory: Expenditure, consumption, poverty, 2011*.
- . 2013a. *Preliminary estimates of quarterly national accounts (Fourth quarter 2011)*, Pressebericht, März und verschiedene Jahre.

- 2013b. *Labour Force Survey (October–December, 2012), round (Q4/2012)*, Pressebericht, Februar und verschiedene Jahre.
  - 2013c. *Education statistics*, verfügbar unter: [www.pcbs.gov.ps](http://www.pcbs.gov.ps).
  - 2013d. *Palestinian consumer price index for 2012*.
- Palästinensisches Wirtschaftsforschungsinstitut (MAS), Palästinensisches Statistisches Zentralamt (PCBS) und Palästinensische Währungsbehörde (PMA). 2012. *Economic and Social Monitor*, Band 30, Oktober.
- Pariser Protokoll. 1994. *Gaza–Jericho Agreement, Annex IV – Protocol on economic relations between the Government of the State of Israel and the P.L.O., representing the Palestinian people*, Paris, 29. April.
- Sharek Youth Forum. 2013. *The status of youth in Palestine 2013: The future is knocking*.
- Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (UNSC). 1980. Resolution 465 (1980) angenommen vom Sicherheitsrat auf seiner 2203. Tagung, Dokument S/RES/465, 1. März.
- 2013. Kurzbericht von Robert Serry, Sonderkoordinator für den Nahost-Friedensprozess und persönlicher Vertreter des Generaldirektors, in *The situation of the Middle East, including the Palestinian question*, 6940. Tagung, 68. Jahr, Dokument S/PV/6940, 25. März.
- State Comptroller of Israel. 2012. *Annual report 2011* (übersetzter Auszug).
- Statistisches Zentralamt (CBS). 2012. *Statistical Abstract of Israel*.
- Unabhängige Kommission für Menschenrechte (IHCR). 2012. *Death inside the tunnels: Lost rights*.
- Vereinte Nationen (UN). 2012a. *Resolution 67/19 – Status of Palestine in the United Nations*, 67. Tagung der Generalversammlung, A/RES/67/19, 4. Dezember.
- 2012b. Statement attributable to the Spokesperson for the Secretary-General on Israeli settlement expansion, 2. Dezember.
  - 2013a. *Status of Palestine in the United Nations: Report of the Secretary-General*, A/67/738, 8. März.
  - 2013b. *Report of the independent international fact-finding mission to investigate the implications of the Israeli settlements on the civil, political, economic, social and cultural rights of the Palestinian people throughout the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem*, A/HRC/22/63, 7. Februar.
  - 2013c. *Resolution 67/120 - Israeli settlements in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and the occupied Syrian Golan*, 67. Tagung der Generalversammlung, A/RES/67/120, 14. Januar.
  - 2013d. *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the Implementation of Human Rights Council Resolutions S-9/1 and S-12/1*, UN-Menschenrechtsrat, A/HRC/22/35, 6. März.
- Weltbank. 2010. *The underpinnings of the future Palestinian state: Sustainable growth and institutions*, Wirtschaftlicher Monitoringbericht an den Ad-hoc-Verbindungsausschuss, 21. September.

- . 2012a. *Fiscal crisis, economic prospects: The imperative for economic cohesion in the Palestinian territories*, Wirtschaftlicher Monitoringbericht an den Ad-hoc-Verbindungsausschuss, 23. September.
  - . 2012b. *Towards economic sustainability of a future Palestinian state: Promoting private sector-led growth*, April.
  - . 2013. *Fiscal challenges and long term economic costs*, Wirtschaftlicher Monitoringbericht an den Ad-hoc-Verbindungsausschuss, 19. März.
- Yesh Din – Volunteers for Human Rights. 2012. *Police investigation of vandalization of Palestinian trees in the West Bank*, Yesh-Din-Überwachungsdaten 2005-12, Oktober.



# Anhang

---

## Verzeichnis der Gesprächspartner

### Palästinensische Institutionen

#### Arbeitsministerium

Ahmed Majdalani, Arbeitsminister

Yousef Zaghoul, Generaldirektor des Büros des Ministers

Salah Alzaroo, Beigeordneter Assistent für Internationale Zusammenarbeit

Taha Sartawi, Direktor der Abteilung für Forschung und Grundsatzpolitik

Samer Salameh, Generaldirektor, Beschäftigungsfragen

#### Palästinensischer Wirtschaftsrat für Entwicklung und Wiederaufbau (PECDAR)

Mohammad Shtayyeh, Präsident von PECDAR, Mitglied des Zentralausschusses der Fatah und Gouverneur für Palästina der Islamischen Entwicklungsbank

#### Palästinensisches Statistisches Zentralamt (PCBS)

Ola Awad, Präsidentin

Amina Khasib, Direktorin, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung

Suha Kanaan, Direktorin, Arbeitsstatistik

Jawad Al-Saleh, Generaldirektor, Bevölkerungs- und Sozialstatistik

#### Palästinensische Befreiungsorganisation (PLO) / Palästinensischer Legislativrat (PLC)

Saeb Erakat, Leitender palästinensischer Verhandlungsführer, Mitglied des Exekutivausschusses der PLO und Mitglied des Zentralausschusses der Fatah

Nabeel Shaath, Mitglied des Zentralausschusses und Beauftragter für internationale Beziehungen der Fatah, Mitglied des PLC

Mustafa Barghouthi, Generalsekretär der Palästinensischen Nationalen Initiative und Mitglied des PLC

#### Ministerium für Jerusalem-Angelegenheiten

Adnan Husseini, Minister, Gouverneur für Jerusalem

## Nationaler Ausschuss für die Beschäftigung von Frauen

Enas Sawi, Lokale Einheit Beschäftigung, Direktion Beschäftigung, Arbeitsministerium  
Abeer Daqrah, Lokale Einheit Beschäftigung, Direktion Beschäftigung, Arbeitsministerium  
Shantella Assi, Gleichstellungsstelle, Arbeitsministerium  
Asma Al-Kilani, Leiterin der Gleichstellungsstelle, Kulturministerium  
Eman Jarrar, Direktorin des Internen Audits, Landwirtschaftsministerium  
Shahinaz Abu Azza, Leiterin der Gleichstellungsstelle, Ministerium für Planung und Entwicklung der Verwaltung  
Randa Al-Taher, Leiterin der Gleichstellungsstelle, Ministerium für öffentliche Arbeiten und Wohnungswesen  
Khitam Saafin, Beauftragte der Wirtschaftsabteilung und Mitglied des Generalsekretariats, Allgemeine Union Palästinensischer Frauen  
Sahar Omar, Projektleiterin, Studienzentrum für Frauenfragen  
Hayat Bazar, Leiterin der Gleichstellungsstelle, Büro des Premierministers  
Salam Al-Malky, Gleichstellungsstelle, Koordinationsbeauftragter, Büro des Premierministers  
Rabee Abu-Shamleh, Divisionsleiter, Ingenieur, Ministerium für Hochschulbildung  
Fatima Shanaah, Leiterin der Gleichstellungsstelle, Wirtschaftsministerium  
Fatima Radaydeh, Direktorin der Gleichstellungsstelle, Ministerium für Frauenfragen  
Ayman Abdul Majeed, Forscher und Koordinator, Birzeit-Universität  
Carine Metz Abu Hmeid, Koordinatorin für Außenbeziehungen, Zentrum für Demokratie und Arbeitnehmerrechte  
Naela Odeh, Außendienst-Ausbilderin, Palästinensische Entwicklungsgesellschaft für arbeitende Frauen

## Verbände der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber und andere Organisationen der Zivilgesellschaft

### *Palästinensischer Allgemeiner Gewerkschaftsbund (PGFTU), Nablus*

Shaher Sae'd, Generalsekretär  
Bayer Sa'ed Bayer, Sekretär der Gewerkschaft der Bau- und Holzarbeiter, Mitglied des Generalsekretariats und Mitglied des Exekutivausschusses  
Nasser Younis, Präsident der Allgemeinen Union der Transportarbeiter, Mitglied des Generalsekretariats und Mitglied des Exekutivausschusses  
Taghreed Keshik, Leiter der Stelle für Medien- und Öffentlichkeitsarbeit  
Manawell Abdelall, Sekretär der Gewerkschaft der Elektro- und Metallarbeiter, Mitglied des Generalsekretariats und Mitglied des Exekutivausschusses  
Suheil Saliba Khader, Mitglied des Generalsekretariats und Mitglied des Exekutivausschusses  
Basma Albattat, Sekretär der Gleichstellungsstelle, Mitglied des Exekutivausschusses  
Ibrahim Thweib, Koordinator des Gewerkschaftsbundes und Mitglied des Generalsekretariats  
Murad Abu Hanish, Mitglied des Exekutivausschusses und Sekretär der Forschungsabteilung  
Saher Sarsour, Außendienstmitarbeiter  
Mustafa Hanani, Außendienstmitarbeiter

Fawzyeh Ismael Mohammad Zbeidat, Landarbeiter

Fadwa Abdullah Abd Zbeidat, Landarbeiter

Asmahan Abdullah Ahmad Zbeidat, Landarbeiter

*Palästinensischer Allgemeiner Gewerkschaftsbund (PGFTU), Gaza*

Tariq al-Hindi, Mitglied des Generalsekretariats und Mitglied des Exekutivausschusses, Präsident der Gewerkschaft der Arbeitnehmer in der Landwirtschaft

Yahya Abu El Atta, Mitglied des Generalsekretariats, Vizepräsident der Transport- und Kraftfahrer-Gewerkschaft

Elias Jelda, Mitglied des Exekutivausschusses, Vize-Präsident der Gewerkschaft des öffentlichen Gesundheitswesens

Zaki Abdel Fattah Khalil, Mitglied des Generalsekretariats und Mitglied des Exekutivausschusses, Präsident der Gewerkschaft der Arbeitnehmer aus Nähereien und Webereien

Mohammad Saedi Hillis, Mitglied des Exekutivausschusses, Vizepräsident der Gewerkschaft der Bau- und Holzarbeiter

Baker Al-Jamal, Mitglied des Exekutivausschusses, Vizepräsident der Gewerkschaft für Bildungsdienstleistungen

Hana' Al-Khalidi, Mitglied der Abteilung für Frauenfragen

Said Sehan El-Astal, Mitglied des Exekutivausschusses, Vorstandsmitglied und Vizepräsident der Gewerkschaft der Arbeitnehmer in der Landwirtschaft

Ibrahim Abu Gaida, Vize-Präsident der Gewerkschaft für Tourismusdienstleistungen

Ayesh Mohammad Ubeid, Mitglied des Exekutivausschusses, Präsident der Gewerkschaft der Bau- und Holzarbeiter

*Verband der Palästinensischen Handels-, Industrie- und Landwirtschaftskammern (FPCCIA), Ramallah*

Ahmad Hashem Zoghayyer, Präsident der FPCCIA und Präsident der Kammer von Jerusalem

Ali Muhanna, Direktor der Abteilung Planung und KMUs

Nazeeh Mardawi, Direktor der Informationsabteilung

Akram Hijazi, Leiter der Abteilung für Öffentlichkeitsarbeit

Mousa Salameh, Leiter der Gleichstellungsstelle

**Handelskammer von Bethlehem**

Majeda Youssef Salsaa, Vorstandsmitglied, Geschäftsfrauen-Ausschuss

**Kammer von Hebron**

Abdul Halim S. Tamimi, Vizepräsident

**Kammer von Süd-Hebron**

Jalal Makharza, Präsident, Finanzdirektor des FPCCIA

**Kammer von Jericho**

Tayseer al-Hamidi, Vorsitzender

**Kammer von Nablus**

Omar Hashem, Präsident, Vizepräsident des FPCCIA

Husam Abdelrahman Hijjawi, Vizepräsident

Ahmad Akkouba, Beauftragter für Forschungs- und Öffentlichkeitsarbeit

Kammer von Qalqiliya

Osama Sabri, Sekretär

Kammer von Ramallah

Khalil Youssef Rizq, Vorsitzender, Vizepräsident des FPCCIA

Kammer von Salfeet

Jasir Yousef Bani Nimra, Stellvertretender Schatzmeister

Kammer von Tubas

Ma'en Sawafta, Generaldirektor

*Consulting Engineers Co. Palestine, Gaza*

Ali Kabul Shahla, Generaldirektor

*Palestine Development and Investment Company (PADICO)*

Samir Hulileh, Geschäftsführer

*Forum der palästinensischen Geschäftsfrauen*

Doa Wadi, Geschäftsführende Direktorin

*Al-Dameer Gesellschaft für Menschenrechte, Gaza*

Khalil Abu Shammala, Direktor

*Al-Haq, Ramallah*

Sha'wan Jabarin, Generaldirektor

Zahi Jaradat, Forschungskordinator im Außendienst

*Al-Maqdese für Gesellschaftsentwicklung*

Bashar Azzeh, Vorsitzender

Moaz Zat'ari, Geschäftsführer

*Al-Mezan Menschenrechtszentrum, Gaza*

Issam Younis, Generaldirektor

*Al-Zobeidat Women Association*

Subhyeh Abdullah Ahmad Zbeidat, Mitglied

*Zentrum für Rechtsforschung und Beratung für Frauen, Gaza*

Zeinab El Ghunaimi, Direktorin

*Vereinigung für Kultur und freies Denken, Gaza*

Mariam Zaqout, Generaldirektorin

*Unabhängige Kommission für Menschenrechte, Ramallah*

Randa Siniora, Geschäftsführende Direktorin

Islam Tamimi, Rechtswissenschaftler

Khadeja Barghouthi, Rechtswissenschaftlerin

*Palästinensisches Zentrum für Menschenrechte*

Khalil Shaheen, Leiter der Stelle für ökonomische und soziale Rechte

*Zentrum für Frauenfragen, Gaza*

Amal Syam, Geschäftsführende Direktorin

*Bethlehem Governorate – Wallajeh Village*

Omar Hajajneh, Arbeiter

**Israelische Institutionen****Regierung Israels und andere öffentliche Institutionen***Ministerium für Industrie, Handel und Arbeit*

Avner Amrani, Leitender Forschungsdirektor, Abteilung Arbeitsbeziehungen

Shlomo Ytzhaki, Direktor, Verantwortlicher für Arbeitsbeziehungen

*Außenministerium*

Ron Adam, Direktor, Abteilung Internationale Organisationen und Sonderorganisationen

Eldad Golan, Vizedirektor, Abteilung Internationale Organisationen und Sonderorganisationen

Reuven Azar, Leiter des Büros Naher Osten, Zentrum für Politikforschung

Avishag Cohen Frommer, Abteilung Internationale Organisationen und Sonderorganisationen

*Koordination der Regierungstätigkeiten in den Gebieten (COGAT)*

Lt. Col. Yossi Shteren, Leiter der Abteilung für auswärtige Beziehungen

Lt. Col. Uri Maman, Leiter der Wirtschaftsabteilung

*Bank of Israel*

Haggay Etkes, Volkswirt, Forschungsabteilung

**Verbände der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber und andere Organisationen der Zivilgesellschaft***Histadrut – Allgemeiner Israelischer Gewerkschaftsbund*

Avital Shapira-Shabirow, Direktorin, Internationale Abteilung

Itzhak Moyal, Präsident, Gewerkschaft der Bau- und Holzarbeiter

Yousef Kara, Vertreter der Histadrut bei der Internationalen Arbeitsorganisation, Mitglied des Exekutivbüros

*Industrie- und Arbeitgeberverband Israels*

Uri Ginosar, Generaldirektor, Föderation israelischer Wirtschaftsverbände

Ofer Yohanano, Rechtsberater, Direktor der Abteilung Arbeitsrecht

Dan Catarivas, Direktor für internationale Beziehungen, Föderation israelischer Wirtschaftsverbände

Daphna Aviram-Nitzan, Leiterin der Abteilung Wirtschaftsforschung

Uri Rubin, Vorsitzender, Arbeitsausschuss, Vereinigung der Handwerker und Bauunternehmer in Israel

### Kav LaOved – Worker’s Hotline

Abed Dari, Außendienstkoordinator für Palästinensische Arbeitnehmer

Taghrid Shbita, Rechtsanwalt, Außendienstkoordinator

Angie Hsu, Ressourcenentwicklung

### Machsomwatch – Women against Occupation and for Human Rights

Sylvia Piterman, Ehrenamtliche

## Vereinte Nationen und internationale Organisationen

### Büro des Sonderkoordinators der Vereinten Nationen für den Nahost-Friedensprozess

James Rawley, Stellvertretender UN-Sonderkoordinator und Residierender/Humanitärer UN-Koordinator

### Amt der Vereinten Nationen für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA), Besetztes palästinensisches Gebiet

Elin Asgeirsdottir, Beauftragte für humanitäre Angelegenheiten – Leiterin der Abteilung für Politik und Sicherheit

Yehezkel Lein, Leiter der Forschungs- und Analyse-Einheit

Diana Anani, Analystin für humanitäre Angelegenheiten

Isra’ Muzaffar, Leiterin der Außendienst-Koordinierungsstelle für das zentrale Westjordanland, Analystin für humanitäre Angelegenheiten

Ayman Sheikh Ibrahim, Beigeordneter für humanitäre Angelegenheiten – Zentrale Außendienst-Koordinierungsstelle

Adeeb Salman, Beigeordneter für humanitäre Angelegenheiten – Südliche Außendienst-Koordinierungsstelle

### Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA)

Filippo Grandi, Generalkommissar

Robert Turner, Direktor, UNRWA-Operationen, Gaza

Damien Vaquier, UNRWA-Feldbüro, Gaza

### Büro des Hohen Kommissars für Menschenrechte Besetztes palästinensisches Gebiet

Matthias Behnke, Büroleiter

### UN-Woman, Gaza

Heba Al-Zayyan, Programmanalystin

### Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen

Cyril Ferrand, Leitender Notfall- und Rehabilitations-Koordinator

Internationaler Währungsfonds, Westjordanland und Gaza

Udo Kock, Residierender Vertreter

Weltbank, Landesbüro für das Westjordanland und Gaza

Orhan Niksic, Senior Economist

**Besetzter syrischer Golan**

Salman Fakhreldeen, Beauftragter für Öffentlichkeitsarbeit und Forschungsassistent, Al-Marsad, Arabisches Menschenrechtszentrum auf den Golanhöhen

Awad Mansour, Krankenschwester, Poliklinik im Golan

Fadlallah Battish, Gewerkschaftsfunktionär, Arzt, Poliklinik im Golan

Wael Tarabieh, Gründer des Fateh-Moudarres-Zentrums für Kunst und Kultur

Aida Safadi, Assistentin in Pflegeheim in Dan Kibbutz

Karama Abu Saleh, Jurist

Mofeed Al-Weily, Buchhalter im Apple Cooling Business, Landwirt

Ayal Abu Saleh, Tiefbauingenieur

Shehadeh Nasrallah, Agrarwissenschaftler

Habel Hussein Abu Jeel, Landwirt